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 2021

(ART. 1, COMMA 2, D.L. N. 174/2012 CONVERTITO NELLA L. 213/2012)

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - DEL-Reg.-SC_PUG - 0000126 - 05/08/2022 - 11:58

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI ANNO 2021

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

Presidente di Sezione	Pres. Enrico Torri
Magistrato istruttore e relatore	Ref. Daniela Piacente
Collaborazione tecnica	Dott.ssa Antonella Delcuratolo
	Dott.ssa Elisabetta Lenoci
	Dott.ssa Serafina Piccinonna

Deliberazione n. 126/2022/RQ

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario, *relatore*
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulle tipologie delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri previsti nelle leggi regionali pugliesi dell'anno 2021, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116;

viste le richieste istruttorie della Sezione (prott. nn. 2540 e 2541 del 07.06.2022) e le note di risposta della Regione Puglia (prott. nn. 3214 e 3215 del 23.06.2022 della Segreteria generale del Presidente della Regione Puglia, acclarate ai prot. Cdc nn. 2785 e 2786 del 24.06.2022);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022, convocata con ordinanza n. 15/2022, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia,

DELIBERA

di approvare la «*Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2021*».

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione che ne costituisce parte integrante, siano trasmesse, a cura della segreteria della Sezione:

- al Presidente del Consiglio della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- al Presidente della Regione Puglia;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022.

Il Magistrato relatore
(Daniela PIACENTE)

DANIELA PIACENTE
CORTE DEI CONTI
05.08.2022 07:49:35
GMT+01:00

Il Presidente
(Enrico TORRI)

ENRICO TORRI
CORTE DEI
CONTI
05.08.2022
09:13:12 CEST

Il Direttore della Segreteria
(dott. Salvatore SABATO)

SALVATORE SABATO
CORTE DEI CONTI
05.08.2022 07:32:12
GMT+00:00

CORTE DEI CONTI

INDICE

1. Il quadro normativo di riferimento **pag. 1**

2. Il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. **pag. 4**

2.1. Le diverse tipologie di oneri finanziari ***pag. 6***

2.2. Le diverse tipologie di copertura finanziaria ***pag. 7***

2.3. La quantificazione degli oneri finanziari – La relazione tecnica e la clausola di invarianza finanziaria ***pag. 9***

3. La normativa regionale di contabilità **pag. 13**

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2021 **pag. 15**

Legge regionale 26 maggio 2021, n. 10 *pag. 18*

Osservazioni della Sezione *pag. 20*

Legge regionale 8 giugno 2021, n. 15 *pag. 21*

Osservazioni della Sezione *pag. 26*

Legge regionale 7 luglio 2021, n. 22 *pag. 30*

Osservazioni della Sezione *pag. 32*

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 30 *pag. 34*

Osservazioni della Sezione *pag. 35*

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 *pag. 37*

Osservazioni della Sezione *pag.40*

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 32 *pag. 41*

Osservazioni della Sezione *pag. 43*

Legge regionale 21 settembre 2021, n. 33 *pag. 43*

Osservazioni della Sezione *pag. 45*

Legge regionale 6 ottobre 2021, n. 35 *pag. 46*

Osservazioni della Sezione *pag. 48*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 37 *pag. 48*

Osservazioni della Sezione *pag. 50*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 41 *pag. 53*

Osservazioni della Sezione *pag. 54*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 42 *pag. 55*

Osservazioni della Sezione *pag. 58*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 48 *pag. 59*

Osservazioni della Sezione *pag. 67*

Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 50 *pag. 68*

Osservazioni della Sezione *pag. 69*

LEGGI NON ONEROSE CHE HANNO FORMATO OGGETTO DI APPROFONDIMENTO

Legge regionale 19 aprile 2021, n. 4 *pag. 70*

Osservazioni della Sezione *pag. 71*

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 *pag. 72*

Osservazioni della Sezione *pag. 74*

Legge regionale 16 dicembre 2021, n. 49 *pag. 75*

Osservazioni della Sezione

4.1. Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate ***pag. 81***

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio **pag. 86**

5.1. La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2021 ***pag. 86***

5.2. I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 ***pag. 87***

Legge regionale 10 marzo 2021, n. 1 *pag. 88*

Legge regionale 19 aprile 2021, n. 7 *pag. 88*

Legge regionale 7 luglio 2021, n. 20 *pag. 91*

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 *pag. 95*

Legge regionale 23 settembre 2021, n. 34 *pag. 96*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 46 *pag. 96*

Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51, artt. 80 e 81 *pag. 97*

5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ***pag. 102***

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2021 **pag. 110**

7. Le sentenze della Corte costituzionale nel 2021 e nel 2022 (al 30 giugno 2022) **pag. 113**

1. Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116, prevede che le Sezioni regionali di controllo, annualmente «*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*».

Come evidenziato dalla relazione illustrativa al d.l. n. 174/2012, il controllo intestato alla Corte è di tipo referente, finalizzato a fornire all'assemblea consiliare utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa, e, così come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39/2014, con la funzione di consentire «*la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007 e n. 70 del 2012)*».

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. 31 dicembre 2009, n. 196) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla «*copertura delle leggi finanziare*».

L'art. 17 («*Copertura finanziaria delle leggi*»), al primo comma, prevede espressamente che: «*in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, 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, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri*».

Tale disposizione risulta direttamente applicabile alle regioni, in forza della previsione di cui all'art. 19, comma 2, a mente del quale «*Ai sensi dell'art. 81, terzo 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*».

Come chiarito dal Giudice delle leggi, l'art. 17 della l. n. 196/2009 costituisce regola specificativa dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 176/2012).

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

Ne discende che le regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa ai principi e alle regole tecniche dettate in materia di copertura dalla l. n. 196/2009, nonché ai principi di diritto enucleati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che impone che «*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*» (ex *plurimis*, Corte cost. sentenza n. 163/2020).

Tali principi sono stati ribaditi dalla recente sentenza n. 226 del 2021 della Corte costituzionale, che ha riaffermato la diretta operatività del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, chiarendo inoltre che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge n. 196 del 2009.

Si rammenta, inoltre, che la disciplina finalizzata al rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della legislazione regionale è ulteriormente integrata dal disposto dell'art. 38 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, con cui si stabilisce, per le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, l'obbligo di quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e di indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, si consente di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio; per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, invece, la medesima norma aggiunge che deve essere indicato l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi e che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli

anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

2. Il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.

L'articolo 81, terzo comma, Cost. contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che «*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*».

Il principio di analitica copertura degli oneri finanziari di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. (del quale l'art. 17 della l. 196/2009 costituisce "puntualizzazione tecnica"), esprime «*un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)*» (Corte cost. sentenza n. 5/2018).

Il principio in parola costituisce, dunque, un presupposto fondamentale per le sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012, attraverso la responsabilizzazione delle Assemblee legislative rispetto alle grandezze di bilancio.

La Corte costituzionale, nel corso degli anni, è intervenuta con diverse pronunce a regolare profili relativi all'obbligo di copertura delle leggi, sancendo una serie di principi che qui di seguito si vanno sinteticamente a richiamare:

- requisito indefettibile della copertura finanziaria è che essa deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze nn. 70/2012, 106/2011, 68/2011, 141/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966);
- la copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «*in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare*» in esercizi futuri (*ex multis*, Corte cost., sentenze n. 192/2012, n. 106/2011, n. 141/2010);
- l'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In tali casi, è comunque necessaria l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo

restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (da ultimo, cfr. Corte cost. sentenza n. 272/2011, secondo un principio espresso sin dalla sent. n. 30/1959);

- l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 183/2016);
- non è consentita la c.d. copertura *ex post,* in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (in questo senso, Corte cost., sentenza n. 26/2013);
- non può farsi riferimento a una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (Corte cost. sentenza n. 13/1987) e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (sentenza n. 213/2008 e n. 54/1983);
- deve ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (Corte cost. sentenza n. 36/1961);
- non costituiscono, inoltre, idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (Corte cost. sentenza n. 16/1961) né i residui passivi (Corte cost. sentenze nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (Corte cost. sentenza n. 314/2003; *contra* sentenza n. 23/1967);
- la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale (cd. <u>principio dell'autosufficienza della legge di spesa</u> che richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime); in questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, Corte cost. sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970);

- per ciò che concerne l'utilizzo dei fondi e le variazioni di bilancio, è stato affermato che «*nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria*» (sentenza n. 138/2018).
- in ossequio al principio di trasparenza che governa il bilancio pubblico: «*È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sofisticata articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)* » (sentenza n. 138/2018).

2.1. Le diverse tipologie di oneri finanziari

L'art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le varie tipologie di spesa.

L'esatta determinazione della natura della spesa costituisce operazione propedeutica all'individuazione delle relative coperture.

La distinzione è tra:

- «*oneri inderogabili*», quali spese vincolate a determinati parametri, determinati da leggi e altri atti normativi, tra i quali rientrano le cd. spese obbligatorie (ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);
- «*fattori legislativi*», quali spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo – quale limite massimo di spesa – e il periodo di iscrizione in bilancio; tale tipologia di onere può essere oggetto di rimodulazione ai sensi dell'art. 23, comma 3 della l. n. 196/2009 e va esclusa con riferimento alle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20);
- «*spese di adeguamento al fabbisogno*», quali spese diverse dalle precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Un ulteriore distinguo, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quello tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali.

Soccorre, in tal caso, la previsione di cui all'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 che, in linea con quanto statuito dall'art. 30, comma 6, della l. n. 196/2009, opera una la distinzione tra spese continuative e pluriennali e relative modalità di copertura: «*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*».

2.2. *Le diverse tipologie di copertura finanziaria*

L'individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria ai maggiori oneri

discendenti dai provvedimenti legislativi avviene secondo le modalità tassativamente individuate dall'art. 17 della l. n. 196/2009.

Al riguardo, i mezzi di copertura vanno opportunamente distinti in "interni", quando sono già considerati in bilancio ed "esterni", in presenza di risorse aggiuntive.

Costituiscono mezzi di copertura "interni":

1. l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
2. la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (misura introdotta dalla l. n. 163/2016);
3. la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri.

Costituiscono mezzi di copertura "esterni":

1. 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, nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basate su innovazioni legislative.

L'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta a una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie (cfr. Sezione delle

autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR, «*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, il legge 7 dicembre 2012, n. 213*»).

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio (cfreg. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR)

Va precisato, altresì, che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità.

2.3. *La quantificazione degli oneri finanziari – La relazione tecnica e la clausola di invarianza finanziaria*

L'operazione di quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi consiste nella valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio.

In tale operazione ricostruttiva, un ruolo fondamentale viene svolto dalla cd. **relazione tecnica** di accompagnamento che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, il processo di quantificazione operato.

È stato, anche di recente, osservato che «*gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti,*

di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria» (Corte cost., n. 25/2021).

La relazione in parola costituisce uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica e unitamente agli allegati e alle note, consente di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adeguatezza della previsione di copertura e, quindi, di verificare il rispetto dell'art. 81, comma 3, Cost. (Corte cost. sentenze n. 25/2021 e n. 26/2013).

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR («*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, il legge 7 dicembre 2012, n. 213*»), la Sezione delle autonomie ha richiamato l'attenzione delle regioni circa la necessità di approntare una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della l. n. 196/2009, tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale.

In particolare, ha avuto modo di precisare che «*La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa […] dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio*».

L'esigenza di migliorare il corredo informativo delle relazioni tecniche viene ribadita con fermezza anche dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/21 («*Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2020*»).

Si segnala, in particolare, il fenomeno di «*relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, il più delle volte, a fornire*

elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato».

Si osserva, in particolare, come le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di relazioni tecniche esaustive, possano rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica e tradursi «*nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i richiamati principi di bilancio*».

Sempre le Sezioni riunite hanno più volte segnalato, con riferimento ai casi di copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere, che «*non sempre […] la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste – come per taluni casi in esame – ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questo ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio*» (da ultimo, SS.RREG. in sede di controllo n. 3/SSRRCO/RQ/20).

La necessità, poi, di fornire elementi specificativi e informativi circa gli effetti finanziari sui saldi di bilancio, ricorre anche nel caso di inserimento **delle cd. clausole di invarianza finanziaria.**

È stato, in particolare, evidenziato come, nelle ipotesi di c.d. irrilevanza finanziaria, l'assenza di una relazione tecnico-finanziaria risulti particolarmente grave, poiché si impedisce, di fatto, di valutare «*i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione*» (Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/RQ/19).

L'eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o*

l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Più di recente, con la deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR («*Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali*»), la Sezione delle autonomie ha ribadito i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di necessaria dimostrazione economica e contabile dell'irrilevanza finanziaria, attraverso il ricorso a puntuali relazioni o documenti esplicativi (Corte cost. sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015), evidenziando come il comma 6-bis del suddetto art. 17 imponga «*anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza*».

Nella medesima sede è stato, inoltre, rilevato come il criterio di invarianza degli oneri finanziari faccia riferimento agli effetti complessivi della norma e non comporti in sé la preclusione di un eventuale aggravio di spesa, purché tale aggravio sia "neutralizzato" con una compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (ex *plurimis*, Corte cost., sentenza n. 132 del 2014) e che in ogni caso, «*la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista ove si tratti di spese di natura obbligatoria*» (deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR).

3. La normativa regionale di contabilità

La normativa regionale di contabilità di cui alla l.reg. 16 novembre 2001, n. 28 («*Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli*»), come novellata dalla l.reg. 11 dicembre 2013, n. 35, disciplina, in via articolata, i principi di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri delle leggi di spesa anche con riferimento all'obbligo di allegazione alle proposte di legge di un apposito referto tecnico.

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

«*I disegni e le proposte di legge regionale che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati di un referto-tecnico sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.*

Il referto-tecnico dei disegni di legge di cui al comma 1, predisposto dal centro di responsabilità amministrativa competente per materia, deve essere vistato preventivamente dalla Ragioneria.

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

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

Inoltre, va rilevato che la Regione Puglia, con deliberazione 2 ottobre 2018, n. 181 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ha adottato le «*Direttive sul processo*

di quantificazione degli oneri finanziari delle proposte di legge», al fine di dare più efficace attuazione a quanto disposto dall'art. 81, comma 3, della Costituzione, all'art. 19 della l. 196/2009 e all'art. 38 del d.lgs. 118/2011.

In particolare, con la citata delibera è stato approvato un modello di "Relazione tecnico finanziaria" da affiancare al referto tecnico di cui all'art. 34, l. reg. n. 28/2001 e allegare alle proposte di legge di iniziativa consiliare.

Si prevede, nello specifico, che «*Con le presenti direttive si intende introdurre, in via sperimentale, un nuovo strumento denominato "Relazione Tecnico-Finanziaria" (il cui modello è allegato alle presenti direttive), a complemento del referto tecnico e da applicarsi alle proposte di legge d'iniziativa consiliare aventi un impatto finanziario. La Relazione tecnica-finanziaria (nel seguito RTF) dovrà indicare, nello specifico, i dati e i metodi utilizzati perla quantificazione degli oneri, nonché le metodologie di copertura della relativa spesa e dovrà allegarsi ad ogni proposta di iniziativa consiliare fin dalla fase di presentazione. Successivamente, nel passaggio dalla Commissione all'Assemblea (rispetto alle modificazioni apportate in sede referente) la RTF dovrà essere integrata per rispecchiare la quantificazione degli oneri nel nuovo testo licenziato dalla Commissione (in analogia con quanto prevede, per le leggi nazionali, l'art. 17 della legge 196/2009)*».

Ed ancora, «*l'aggiornamento della RTF deve seguire gli stessi criteri e lo stesso procedimento logico effettuato per i testi di partenza, seppure secondo una modalità semplificata […]. In ogni caso, ferme restando le disposizioni di cui art. 46 del Regolamento interno del Consiglio Regionale, la presentazione degli emendamenti aventi riflessi finanziari dovrebbe avvenire in tempi tali da consentire lo svolgimento di un'adeguata istruttoria*».

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2021

Nel corso dell'esercizio 2021, il Consiglio della Regione Puglia ha approvato n. 52 leggi regionali.

Tra queste, non hanno formato oggetto di analisi tre leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto esaminate nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione. Si tratta, nello specifico, di: legge regionale 30 novembre 2021, n. 47 «*Rendiconto Generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020* »; legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2022)*, salvo le disposizioni in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che hanno formato oggetto di specifico esame nel paragrafo n. 5); legge regionale 30 dicembre 2021, n. 52 «*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024*».

***

All'esito della verifica, sono stati individuati venti provvedimenti legislativi, dalla cui applicazione derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale:

1. Legge regionale 10 marzo 2021, n. 1 «*XI legislatura - 3° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
2. Legge regionale 19 aprile 2021, n. 7 «*XI legislatura – 4° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
3. Legge regionale 26 maggio 2021, n. 10 «*Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*»;
4. Legge regionale 8 giugno 2021, n. 15 «*Misure di razionalizzazione in materia sanitaria e disposizioni varie*»;
5. Legge regionale 7 luglio 2021, n. 20 «*XI legislatura – 5° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
6. Legge regionale 7 luglio 2021, n. 22 «*Istituzione di una Fondazione per la formazione politica e istituzionale*»;

7. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 «*XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali*»;

8. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 30 «*Promozione e valorizzazione delle attività storiche e di tradizione della Puglia*»;

9. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 «*Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)*»;

10. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 32 «*Norme in materia di diritto di accesso ad internet e superamento del digital divide*»;

11. Legge regionale 21 settembre 2021, n. 33 «*Abrogazione del comma 2 dell'articolo 49 della legge regionale 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), definizione modalità di determinazione del fabbisogno, ratifica ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), della variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale in via d'urgenza con deliberazione 23 giugno 2021, n. 1070" e modifiche alla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale , anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative)*»;

12. Legge regionale 23 settembre 2021, n. 34 «*XI legislatura – 7° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e abrogazione dell'articolo 3 della legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 (XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali)*»

13. Legge regionale 6 ottobre 2021, n. 35 «*Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i generi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile*»;

14. Legge regionale 30 novembre 2021, n. 37 «*Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per l'ordine, inventario e conservazione*»

15. Legge regionale 30 novembre 2021, n. 41 «*Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia)*»;

16. Legge regionale 30 novembre 2021, n. 42 «*Norme in materia di valorizzazione e promozione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale pugliese*»;

17. Legge regionale 30 novembre 2021, n. 46 «*XI legislatura – 8° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

18. Legge regionale 30 novembre 2021, n. 48 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023*»;

19. Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 50 ««*Ratifica, ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario regionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, della variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale in via d'urgenza con deliberazione 30 novembre 2021, n. 2040*».

20. Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51, artt. 80 e 81 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2022*».

Hanno rappresentato, altresì, oggetto di interesse ai fini del presente referto, i provvedimenti legislativi non onerosi di seguito elencati:

I. Legge regionale 19 aprile 2021, n. 4 «*Screening obbligatorio per l'atrofia muscolare spinale (SMA)*»;
II. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 «*Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale*»;
III. Legge regionale 16 dicembre 2021, n. 49 «*Modifica della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari)*».

***

Di seguito si riportano gli esiti dell'analisi condotta dalla Sezione, anche alla luce delle considerazioni e integrazioni istruttorie trasmesse dalla Regione Puglia con note acquisite ai prot. Cdc nn. 2785 e 2786 del 24.06.2022.

Per ogni singola legge di spesa è stata data evidenza dell'onere finanziario dalla stessa discendente; degli strumenti di copertura previsti; dei relativi criteri di quantificazione; di eventuali osservazioni e rilievi da parte di questa Sezione.

Le leggi regionali relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, formano oggetto di separato esame, nel successivo paragrafo n. 5.

***

Legge regionale 26 maggio 2021, n. 10 «*Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*»

Proposta di legge del Consiglio regionale n. 28 del 25.1.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente.

La legge regionale n. 10 del 26 maggio 2021 promuove le politiche sociali finalizzate alla tutela delle persone fragili attraverso l'istituzione di un fondo che supporti il ricorso all'istituto dell'Amministrazione di sostegno per le persone prive di reddito e di beni immobili.

L'art. 2 (*Modalità di assegnazione dei contributi*) della legge in esame specifica che l'intervento finanziario "*così come quantificato dal Giudice tutelare, è assegnato sino all'importo massimo di euro mille annuo*" (comma 1); che non possa essere riconosciuto all'amministratore di sostegno che abbia rapporti di parentela con l'amministrato (comma 3); che debba essere assegnato in base all'ordine cronologico di presentazione delle richieste (comma 4).

L'art. 3 della norma (*Norma finanziaria*) prevede che, per il finanziamento del suddetto fondo, «*nell'ambito della missione 12, programma 2, titolo 1, è assegnata per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa, una dotazione finanziaria di euro 250 mila con copertura a valere sullo stanziamento del "**Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione**", missione 20, programma 3, titolo 1*» e che invece, «*Per gli esercizi successivi si provvede nell'ambito degli stanziamenti previsti dalle leggi di bilancio annuali e pluriennali*».

La relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di legge evidenzia la difficoltà di effettuare stime circa l'effettivo numero di provvedimenti di nomina di amministratori di sostegno complessivamente adottati dai tribunali pugliesi, e, ancor meno, di nomina

di amministratori esterni al nucleo familiare dell'amministrato, per mancanza di dati aggiornati. Ad ogni modo, partendo dal numero complessivo di provvedimenti (di nomina di amministratori sia esterni sia interni al nucleo familiare) rilevato per il 2008, pari a 60, considerando un incremento del ricorso all'istituto dell'amministrazione di sostegno sino al 2020, ipotizzando che i provvedimenti recentemente adottati dai sei tribunali della Regione siano pari ad alcune centinaia, solo una parte dei quali riguardanti casi di amministratori esterni al nucleo familiare, si giungerebbe ad una stima di circa 250 casi che, nell'esercizio 2021, potrebbero rientrare nella casistica definita dalla norma in esame.

In considerazione delle difficoltà di quantificazione, la relazione rinvia la definizione dello stanziamento per gli esercizi successivi, alla rilevazione degli oneri che sarebbero risultati effettivamente a carico del bilancio regionale 2021.

Il referto tecnico, riportando il nulla osta della Sezione Bilancio e Ragioneria del 12.2.2021, precisa che la copertura finanziaria della spesa potrà avvenire *fino a concorrenza dello stanziamento disponibile sul fondo*. Tale specificazione, assente nella proposta di legge, è stata aggiunta al testo definitivo della norma con il comma 3 dell'articolo 3 a seguito dell'approvazione dell'emendamento n. 6 da parte del Consiglio regionale.

L'art. 4 della legge regionale n. 10/2021 introduce, inoltre, un'altra tipologia di sostegno sociale, consistente in un contributo a favore dei tutori volontari che assumono la rappresentanza legale dei minori stranieri giunti in Italia senza adulti di riferimento ai sensi della legge 7 aprile 2017, n. 47. In particolare, il comma 1 dell'articolo 4 prevede il « (…)*rimborso, nei limiti delle disponibilità finanziarie assegnate, degli oneri sostenuti per la stipulazione di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, di cui alla legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), in ragione della loro funzione*», che «*Il contributo finanziario è assegnato, in base all'ordine cronologico delle presentazioni delle richieste, dalla struttura regionale competente in materia di servizi sociali*» (comma 2) e che «*Per l'attuazione del presente articolo è stanziata, per l'esercizio finanziario 2021, la somma di euro 80 mila in termini di competenza e cassa nell'ambito della missione 12, programma 4, titolo 1, con copertura a valere sullo stanziamento del "Fondo globale per il finanziamento di leggi*

regionali di spesa corrente in corso di adozione", missione 20, programma 3, titolo 1» (comma 3).

L'articolo, finalizzato a promuovere l'istituzione di polizze assicurative per la responsabilità civile dei tutori volontari, è stato introdotto per effetto dell'approvazione dell'emendamento n. 11 nel corso dei lavori del Consiglio; la relazione e il referto tecnico che accompagnano l'emendamento considerano, ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dalla copertura della spesa, il numero dei minori stranieri non accompagnati presenti nella Regione Puglia, pari a 400 al 31.12.2020, il numero dei tutori conseguentemente necessari per il loro affidamento (400 circa) e il costo medio delle polizze da contrarre (€ 200,00 circa).

Osservazioni della Sezione

La Sezione, visti i contenuti della relazione tecnico-finanziaria e del referto tecnico, non ha ritenuto necessario procedere ad ulteriori approfondimenti in ordine alla legge n. 10/2021 e alle tecniche di quantificazione e copertura degli oneri da essa derivanti.

Tuttavia, non può esimersi dall'evidenziare l'utilizzo improprio del fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione (missione 20, programma 3, titolo 1), che come noto, soggiace a una specifica regolamentazione normativa.

Invero, l'art. 52 rubricato «*Fondi speciali*» della l.reg. n. 28/2001 (*Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli)*, in linea con quanto previsto dall'art. 49 del d.lgs. 118/2011, prevede espressamente al secondo comma che «*I fondi speciali non sono utilizzabili per l'imputazione di impegni di spesa ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle assegnazioni di spesa delle unità previsionali di base esistenti oppure in nuove unità, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime*». Prescrive, a tal fine, che al bilancio sia allegato «*per ciascun fondo speciale, l'elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo stesso*» (comma 3) e che «*l'iscrizione in bilancio dei fondi speciali avviene nella misura ritenuta necessaria per far fronte agli impegni che si prevede di assumere nell'esercizio di competenza in applicazione dei nuovi provvedimenti legislativi*» (comma 4).

Ne deriva che la costituzione del suddetto fondo postula la preventiva individuazione dei provvedimenti legislativi che si intendono adottare dopo l'approvazione del bilancio e tanto al fine di poter determinare la misura del fondo medesimo e perseguire

la finalità sottese alla sua costituzione, individuate dalla giurisprudenza contabile nella «*tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire*» e nella «*precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie*» (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

Nel caso di specie, non ricorre alcuna preventiva individuazione dei provvedimenti legislativi che si intendono approvare dopo l'approvazione del bilancio, il che si traduce, all'evidenza, in un difetto di collegamento tra accantonamento e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi.

Tale *modus operandi* (accantonamento al Fondo destinato a dare copertura a disposizioni non previamente individuate e/o meglio specificate), già oggetto di rilievo da parte di questa Sezione in occasione dell'esame delle forme di copertura delle leggi di spesa approvate nel 2019 e 2020, non appare conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009, nonché alle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.reg. n. 28/2001.

Si richiama, pertanto, la Regione all'osservanza delle disposizioni normative in materia di costituzione e corretto utilizzo dei fondi speciali, rammentando, in particolare, l'importanza della redazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati al fondo.

***

Legge regionale 8 giugno 2021, n. 15 «*Misure di razionalizzazione in materia sanitaria e disposizioni varie*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 33 del 11.02.2021

Referto tecnico: assente (presentato successivamente in allegato all'emendamento di iniziativa consiliare n. 14 approvato in data 5.05.2021)

Relazione tecnico finanziaria: assente

La Legge regionale 8 giugno 2021, n. 5, nella formulazione della iniziale proposta di legge, introduceva, essenzialmente, modifiche alla legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (*Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private*).

Con emendamento è stato introdotto nel testo definitivo di legge, l'art. 11 ("*Salvaguardia dei rapporti sorti per effetto della deliberazione della Giunta regionale 260/2021*") che, in applicazione dell'art. 109, comma 2-*bis*, lett. b) del d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27/2020,

fa salvi i rapporti sorti per effetto della deliberazione di Giunta regionale 15 febbraio 2021, n. 260, adottata per ragioni di urgenza e non ratificata nel termine di legge di novanta giorni, confermando gli effetti della variazione al bilancio di previsione da essa discendenti.

Nello specifico, tale deliberazione disponeva una variazione, in via d'urgenza, del bilancio regionale, ai fini dell'attivazione di un corso di laurea in Medicina e Chirurgia presso l'Università del Salento e approvava, a tal fine, gli schemi di due convenzioni di durata ultradecennale (2021-2040) sottoscritte, in pari data, tra la Regione Puglia e l'Università del Salento, afferenti alle spese di reclutamento del personale docente (le convenzioni sono state successivamente rettificate con Addendum approvati con DGR 24.02.2021, n. 291) che montano, a regime, a **€ 83.089.799,10.**

La variazione riportata nella delibera giuntale comportava un incremento della spesa, in termini di competenza e di cassa per l'esercizio 2021 di euro 626.567,10, e, in termini di competenza, per gli esercizi 2022 e 2023 rispettivamente di euro 1.090.691,10 e di euro 2.413.444,80, con iscrizione nell'ambito della missione 4, programma 4, titolo 1, capitolo di spesa U0404005 (Contributo a favore dell'Università del Salento per corso di laurea magistrale in "medicina e chirurgia", art. 18 l.r. 35/2020 – bilancio di previsione 2021-2023).

La copertura della spesa prevedeva l'utilizzo dell'accantonamento al fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione (missione 20, programma 3, titolo 1) per euro 626.567,10 per il 2021, euro 1.090.691,10 per il 2022 ed euro 1.400.000,00 per il 2023. In relazione all'esercizio 2023, una somma ulteriore non coperta dal fondo, pari ad euro 1.013.444,80 trovava copertura nella riduzione di una precedente autorizzazione di spesa nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1, capitolo U0731030 "*Accordo integrativo per la medicina generale e pls, la continuità assistenziale e l'emergenza – urgenza*".

Il disegno di legge n. 91 del 6 aprile 2021 veniva presentato al Consiglio regionale per la conseguente ratifica.

Il referto tecnico del 06.04.2021 allegato all'emendamento, avente ad oggetto "*Ratifica della variazione al bilancio per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021 -2023, approvato con legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021 – 2023) disposta con DGR n. 260 del 15 febbraio*

2021", riportava le medesime indicazioni in termini di maggiore spesa e copertura degli oneri.

La deliberazione di Giunta n. 260/2021 non veniva ratificata con legge entro il termine decadenziale di novanta giorni, con conseguente obbligo del Consiglio regionale di adottare con legge, nei trenta giorni successivi, i provvedimenti ritenuti necessari con riferimento ai rapporti sorti sulla base della deliberazione non ratificata (art. 109, comma 2-*bis*, lett. b, d.l. n. 18/2020).

Nella specie, venivano in rilievo i rapporti contrattuali discendenti dalle due convenzioni sottoscritte dalla Regione con l'Università del Salento.

La legge regionale 8 giugno 2021, n. 15, all'art. 11, in attuazione dell'art. art. 109, comma 2-*bis*, lett. b, d.l. n. 18/2020, prevede che «***sono fatte salve*** *la Convenzione risorse umane per l'attivazione del Corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia presso l'Università del Salento e la Convenzione tra la Regione Puglia e l'Università del Salento per il finanziamento di posti da professore di ruolo e ricercatori dell'area non medica, bio ingegneria, funzionali al consolidamento dei requisiti minimi di accreditamento ministeriale del corso di studio in Medicina e Chirurgia (LM-41) – articoli 18 e 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2020, n. 240 e art. 5 del d.lgs. 19 marzo 2012, n. 49" sottoscritte in data 15 settembre 2021, come modificate dai relativi addendum sottoscritti in data 24 febbraio 2021, c****onfermando gli effetti della variazione al bilancio di previsione e la modifica agli stanziamenti risultanti dalla predetta deliberazione****».*

Ciò posto, in sede istruttoria (cfr. nota prot. Cdc n. 2540 del 07.06.2022), è stato chiesto alla Regione:

- di trasmettere copia delle convenzioni, con i relativi "Addendum", sottoscritte dalla Regione con l'Università del Salento in data 15 febbraio 2021 e 24 febbraio 2021;
- di esplicitare le ragioni di urgenza sottese alla deliberazione di Giunta n. 260/2021, nella stessa non opportunamente richiamate e che avrebbero giustificato un impegno finanziario di durata ultradecennale (2021 – 2040), nonché, su un piano sostanziale, di chiarire l'inerenza della stessa deliberazione alla previsione normativa di cui all'art. 109, comma 2-bis, d.l. n. 18/2020, che per l'esercizio 2020 e 2021, introduce una deroga all'art. 51 d.lgs. n. 118/2011, per ragioni correlate all'emergenza sanitaria Covid-19;
- di chiarire se, in forza delle suddette convenzioni, fossero stati assunti atti di impegno sul capitolo di spesa U0404005 o altro capitolo da specificare, e/o fossero

emersi debiti fuori bilancio da riconoscere secondo la procedura dettata dall'art. 73, d.lgs. n. 118/2011, in ragione della sopravvenuta inefficacia della deliberazione di Giunta n. 260/2021;

- se gli eventuali atti di impegno assunti nel 2021 fossero stati liquidati e pagati e, in tale ultimo caso, di trasmettere i relativi mandati di pagamento;
- di chiarire la portata della disposizione di cui all'art. 11 della l.r. n. 15/2021, nella parte in cui prevede che "sono fatte salve" le Convenzioni e che "si confermano" gli effetti della variazione di bilancio, che sembrava alludere a un atto di ratifica della deliberazione della Giunta;
- in ogni caso, di chiarire le circostanze che hanno reso disponibile lo stanziamento inizialmente previsto nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1 ("*Accordo integrativo per la medicina generale e pls, la continuità assistenziale e l'emergenza – urgenza")* e ridotto al fine di individuare la copertura per l'esercizio 2023, della somma non coperta dal fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione, pari ad euro 1.013.444,80.

Riscontro della Regione

Con nota di riscontro acquisita al prot. Cdc n. 2785 del 24.06.2022, la Regione ha trasmesso copia delle convenzioni sottoscritte con l'Università del Salento con i relativi addendum.

In relazione al secondo quesito, l'Ente, richiamando quanto illustrato nella deliberazione della Giunta regionale n. 260/2021, nella relazione al disegno di legge 6 aprile 2021, n. 91 e nella relazione all'emendamento al progetto di legge n. 33/A "*Salvaguardia dei rapporti sorti per effetto della deliberazione della Giunta regionale 15 febbraio 2021, n. 260*", ha fatto presente che l'esigenza di disporre in via di urgenza la variazione di bilancio «*è derivata dalla necessità, rappresentata dagli Assessorati competenti, di avviare tempestivamente, in coerenza con le finalità istituzionali dell'ente, le procedure amministrative per consentire all'Università di potenziare l'organico del personale docente universitario per il raggiungimento dei requisiti minimi ministeriali per l'accreditamento del CdS in Medicina e Chirurgia presso gli Organismi Ministeriali per l'anno accademico 2021/2022, attraverso il reclutamento di 19 posizioni per posti di professore di ruolo e di ricercatori RTDb (SSD di area non medica funzionali al completamento del percorso in Ingegneria biomedica), con conseguente rimodulazione degli stanziamenti previsti. Nello specifico, per il finanziamento della predetta*

attività, come specificato nella predetta deliberazione n. 260/2021, si è reso necessario adeguare lo stanziamento previsto dall'articolo 18 della legge regionale n. 35/2020 ad euro 626.567,10 per l'anno 2021, ad euro 1.090.691,10 per l'anno 2022 ed a euro 2.413.444,80 per l'anno 2023, rinviando per le annualità successive all'anno 2023 alle rispettive leggi di bilancio».

Con riferimento all'inerenza sostanziale di tale variazione alla disposizione di cui all'articolo 109, comma 2 *bis*, del decreto-legge n. 18/2020, l'Ente ha precisato che «*tale norma, introdotta nel testo del decreto-legge in sede di conversione, ha attribuito alle Regioni per gli esercizi finanziari 2020 e 2021, in ordine alla gestione delle variazioni di bilancio, "una flessibilità (...) del tutto analoga a quella che è riconosciuta, in via ordinaria, agli organi esecutivi degli enti locali, nei casi di urgenza e previa motivazione, ai sensi dell'articolo 42, comma 4, e dell'articolo 175, comma 4, del TUEL"*. ***Trattasi di una norma*** *che, al pari di altre disposizioni inserite nel medesimo decreto legge (…), mira ad alleggerire e semplificare i carichi amministrativi dell'ente in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ma* ***la cui attuazione, a differenza dei precedenti commi 1, 1 bis e 2, non richiede una motivazione specificatamente correlata all'emergenza sanitaria***».

La Regione rende noto, inoltre, che, in forza delle convenzioni sottoscritte, è stato assunto un impegno di spesa con atto dirigenziale 12 novembre 2021, n. 151, liquidato e pagato con determinazione dirigenziale 1 dicembre 2021, n. 175 e mandato n. 172000 del 14.12.2021, per l'importo di € 626.567,10; precisa che non è stato assunto alcun impegno di spesa prima dell'approvazione della variazione di bilancio da parte del Consiglio regionale, non ricorrendo pertanto la fattispecie dei debiti fuori bilancio.

Con riferimento alla reale portata dell'art. 11 della legge regionale n. 15/2021, per diversi aspetti affine a un atto di ratifica della deliberazione di Giunta, l'Ente, richiamando i contenuti della relazione all'emendamento al progetto di legge n. 33/A "*Salvaguardia dei rapporti sorti per effetto della deliberazione della Giunta regionale 15 febbraio 2021, n. 260*", ha dichiarato che il Consiglio regionale, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 109, comma 2 *bis*, lettera b), del decreto-legge n. 18/2020, «*ha adottato i provvedimenti ritenuti necessari in ordine ai rapporti sorti sulla base della deliberazione non ratificata nei termini previsti, di fatto assicurando la salvaguardia di tutti i rapporti sorti in esecuzione della predetta deliberazione*». Più in particolare, «*al dichiarato fine di sostenere l'attivazione presso l'Università del Salento di un corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e ai sensi di quanto previsto dall'articolo 109, comma 2 bis, lettera b) del*

decreto-legge n. 18/2020, con la disposizione in oggetto ha fatto espressamente salve le Convenzioni tra la Regione e l'Università del Salento sottoscritte in data 15 febbraio 2021 e ha confermato altresì gli effetti della variazione al bilancio di previsione e la modifica degli stanziamenti risultanti dalla predetta deliberazione».

Infine, in relazione all'ultimo quesito posto, riferiva che l'Assessorato alla Sanità aveva individuato la disponibilità sullo stanziamento di spesa nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1 per € 1.013.444,80, «*a seguito di una rivalutazione sulle priorità degli interventi e in assenza di obbligazioni giuridicamente rilevanti*».

Osservazioni della Sezione

I chiarimenti forniti dalla Regione in fase istruttoria non hanno consentito una migliore comprensione delle ragioni che hanno condotto all'applicazione della procedura in deroga di cui all'art. 109, comma 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020.

Perplessità sussistono, *in primis*, in merito all'adeguata motivazione della deliberazione adottata dalla Giunta n. 260/2021, e dunque, alla sussistenza, nel caso di specie, di quelle "ragioni di urgenza" da riportare espressamente nell'atto, come previsto dalla normativa in esame, finalizzate a rendere più trasparenti le esigenze di celerità sottese alla variazione di bilancio.

Invero, la previsione di cui all'art. 109, comma 2 *bis*, del d.l. 18/2020, mira ad attribuire alle Regioni, limitatamente alle annualità 2020 e 2021, una flessibilità in ordine alle variazioni di bilancio in via del tutto analoga a quella riconosciuta, in via ordinaria, agli organi esecutivi degli enti locali (secondo quanto previsto dall'art. 42, comma 4, e dall'art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000) e richiede, in quanto procedura "in deroga", una particolare cura nella redazione dei testi sia delle delibere di Giunta sia delle leggi regionali di ratifica, così come espressamente richiesto dall'art. 109, comma 2-bis, del d.l. n. 18/2020, al fine di consentire, sia al Consiglio regionale sia all'intera comunità amministrata, di avere contezza delle azioni e delle misure che la Regione ha adottato per fronteggiare le ripercussioni negative, sul fronte economico e sociale, derivanti dalla pandemia da Covid-19.

Ebbene, le motivazioni riportate nella delibera di Giunta n. 260/2021 così come sinteticamente indicate ("*L'Assessorato alla Formazione e Lavoro, Politiche per il lavoro, Diritto allo studio, Scuola, Università, Formazione Professionale e l'Assessorato alla Sanità ed al Benessere animale hanno rappresentato la necessità e l'urgenza di avviare le procedure*

amministrative per l'attivazione del suddetto corso di laurea, in coerenza con le finalità istituzionali dell'Ente [...]"), non sembrano poter fondare le ragioni di urgenza richieste dalla norma, nonché, su un piano sostanziale, l'inerenza della deliberazione a specifiche situazioni di emergenza, sanitaria oltre che economica e sociale, direttamente collegate alla pandemia in corso. Tanto è ancor più vero se si considera la natura degli interventi ai quali la deliberazione intende garantire copertura, rappresentati dall'attivazione presso l'Università del Salento di un corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia, con reclutamento di personale docente, attraverso la stipula di due convenzioni con lo stesso Ateneo, comportante **un onere finanziario ultradecennale** (2021 – 2040) di importo complessivo pari a euro a € 83.089.799,10, rispetto al quale, le ragioni di celerità e urgenza appaiono difficilmente configurabili.

Né, a tal fine, può considerarsi sufficiente quanto riportato nella relazione di accompagnamento all'emendamento proposto "*Salvaguardia dei rapporti dalla sorti per effetto della deliberazione della Giunta regionale 15 febbraio 2021, n. 260*", ove si fa riferimento alla «*[...]**necessità**, rappresentata dagli Assessorati competenti, **di avviare tempestivamente**, in coerenza con le finalità istituzionali dell'ente, **le procedure amministrative** per consentire all'Università di potenziare l'organico del personale docente universitario per il raggiungimento dei requisiti minimi ministeriali per l'accreditamento del CdS in Medicina e Chirurgia presso gli Organismi Ministeriali per l'anno accademico 2021/2022, attraverso il reclutamento di 19 posizioni per posti di professore di ruolo e di ricercatori RTDb [...], con conseguente rimodulazione degli stanziamenti previsti [...]*».

Invero, il mero richiamo alla necessaria "tempestività" delle procedure amministrative, non può ritenersi sufficiente a comprovare la sussistenza di una situazione di urgenza/emergenza, che deve viceversa essere dettagliatamente rappresentata, in aderenza al dettato nonché allo spirito normativo, attraverso l'esplicitazione delle motivazioni poste alla base dell'iter procedurale derogatorio.

Neppure può condividersi l'assunto della Regione per cui il comma 2 *bis* dell'art. 109, d.l. 18/2020 "*mira ad alleggerire e semplificare i carichi amministrativi dell'ente in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ma la cui attuazione, a differenza dei precedenti commi 1, 1 bis e 2, **non richiede una motivazione specificatamente correlata all'emergenza sanitaria***».

Deve ritenersi, viceversa, che il disposto normativo in parola (art. 109), finalizzato a disciplinare l'*"Utilizzo avanzi per spese di urgenza a fronte dell'emergenza COVID-19"* e posto all'interno di un *corpus* normativo (d.l. n. 18/2020) intitolato *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, ha sì riconosciuto alle Regioni, per gli esercizi 2020 e 2021, un margine di flessibilità più ampio nell'utilizzo delle risorse disponibili, ma ha anche subordinato la deroga alla sussistenza di specifiche ragioni di urgenza legate all'emergenza sanitaria da Covid-19 (che, avendo fondato l'emanazione del decreto 18/2020, non può che costituire fonte stessa dei provvedimenti previsti dall'art. 109).

Del resto, nel corso del 2021, non sono mancati casi, oltre a quello in esame, in cui la Regione Puglia ha fatto ricorso alla facoltà prevista dall'art. 109, comma 2 *bis* (cfr. legge n. 33/2021 e 50/2021), indicando in maniera puntuale le ragioni di urgenza sottese alla delibera di variazione della Giunta, tutte correlate all'emergenza sanitaria in corso (nel caso della legge regionale n. 33/2021, al fine di fronteggiare l'elevato tasso di dispersione scolastica, aggravato dalla didattica a distanza introdotta con l'emergenza covid-19; per quanto riguarda la legge regionale n. 50/2021, al fine di assicurare i servizi ferroviari in ragione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid 19).

Inoltre, la fattispecie in esame appare peculiare se solo si consideri che la delibera di variazione, adottata in via d'urgenza dall'Organo esecutivo, è decaduta in quanto non ratificata con legge nel termine decadenziale di 90 giorni, come prescritto dall'art. 109, comma 2-*bis*.

Tale situazione, censurabile sul piano della correttezza e della sana gestione finanziaria dell'Ente, ha di fatto comportato la caducazione dell'atto di variazione al bilancio di previsione 2021, facendo sorgere in capo alla Regione l'obbligo di adottare con legge, nei trenta giorni successivi «*i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti sorti sulla base della deliberazione non ratificata*» (art. 109, comma 2-*bis*, lett. b, d.l. n. 18/2020).

Ebbene, anche sotto questo ulteriore profilo, la Regione non appare essersi attenuta alle disposizioni di cui alla sopra richiamata normativa, atteso che, anziché regolare con legge "i rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata", intesi come rapporti e situazioni contingenti discendenti dalle convenzioni stipulate con l'Università del Salento, e dunque anziché limitarsi a regolare gli effetti finanziari per

l'anno in corso (2021), ha con legge "***fatte salve la Convenzione*** *risorse umane per l'attivazione del Corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia presso l'Università del Salento* ***e la Convenzione*** *tra la Regione Puglia e l'Università del Salento per il finanziamento di posti da professore di ruolo e ricercatori dell'area non medica, bio ingegneria, funzionali al consolidamento dei requisiti minimi di accreditamento ministeriale del corso di studio in Medicina e Chirurgia (LM-41) – articoli 18 e 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2020, n. 240 e art. 5 del d.lgs. 19 marzo 2012, n. 49" sottoscritte in data 15 settembre 2021, come modificate dai relativi addendum sottoscritti in data 24 febbraio 2021, c****onfermando gli effetti della variazione al bilancio di previsione e la modifica agli stanziamenti risultanti dalla predetta deliberazione****».*

La Regione, dunque, se per un verso invoca la disposizione di cui alla lett. b) dell'art. 2 *bis* dell'art. 109 (cfr. la relazione illustrativa), dall'altro, fa salve le convenzioni ultradecennali per periodo 2021 – 2040 e conferma gli effetti della variazione al bilancio di previsione per l'intero triennio 2021-2023, con ciò adottando un atto che appare sostanzialmente riconducibile a una "ratifica" degli effetti della deliberazione della Giunta n. 260/2021 (istituto, quello della ratifica, che per definizione si sostanzia nella conservazione dell'atto amministrativo e dei suoi effetti). Un'ulteriore conferma discende, peraltro, dall'esame del referto tecnico allegato all'emendamento, che reca il seguente oggetto "*Ratifica della variazione al bilancio per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021 -2023, approvato con legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021 – 2023) disposta con DGR n. 260 del 15 febbraio 2021*".

Orbene, a parere di questo Collegio, il superamento del termine di novanta giorni, concesso dalla normativa in esame per la ratifica dell'atto della Giunta, non consente al Consiglio regionale di confermare gli effetti finanziari della deliberazione di Giunta adottata per motivi di urgenza, se sol si consideri che, in ragione del decorso del termine di decadenza prescritto *ex lege*, l'atto da ratificare deve considerarsi decaduto nella sua interezza e invalido *ab origine*.

Alla luce di quanto sopra esposto, deve pertanto ritenersi che la disposizione di cui all'art. 11 della l. 15/2021 appare violativa dei limiti e delle condizioni dettate dall'art. 109, comma 2 *bis* ai fini del ricorso alla procedura in deroga, il che all'evidenza si traduce nell'irregolarità del relativo procedimento di spesa, avviato con atto di assunzione

dell'impegno 12 novembre 2021, n. 151 (seguito dalla liquidazione e dal pagamento con determinazione dirigenziale 1° dicembre 2021, n. 175 e mandato n. 172000 del 14.12.2021, per l'importo di € 626.567,10).

Ulteriore criticità, attiene alla mancata esplicitazione delle ragioni che hanno generato le disponibilità finanziarie sui capitoli interessati dalla variazione di bilancio.

La Sezione, al riguardo, rammenta che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Infine, con riferimento alle modalità di copertura della spesa, si prevede, come per la l.reg. 10/2021, l'utilizzo del fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione (missione 20, programma 3, titolo 1).

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte in precedenza, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale, nella specie mancante.

***

Legge regionale 7 luglio 2021, n. 22 «*Istituzione di una Fondazione per la formazione politica e istituzionale*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 115 del 22.03.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente.

Con legge regionale 7 luglio 2021, n. 22 viene istituita una fondazione, finalizzata a offrire percorsi di formazione politica e amministrativa ai giovani consiglieri e amministratori locali, di età compresa tra 18 e 40 anni, con lo scopo ultimo di qualificarne sempre più l'operato, di migliorare la qualità delle azioni amministrative dei Comuni e di potenziare le attività di coordinamento tra diversi enti istituzionali. Il Consiglio regionale, in qualità di socio fondatore, si impegna a mettere a disposizione della Fondazione la sede e le risorse strumentali necessarie al suo funzionamento.

L'art. 4 della legge (*Fondo patrimoniale e contributi*) stabilisce, in particolare, che «*Il Consiglio regionale concorre alla costituzione del fondo patrimoniale della Fondazione con la*

somma di euro 50 mila e conferisce, inoltre, alla Fondazione un contributo di euro 50 mila per le spese di istituzione e funzionamento relative all'anno 2022».

La norma finanziaria (art. 5) prevede che alla copertura dei suddetti oneri finanziari, pari ad euro 50 mila per il 2021 ed euro 50 mila per il 2022, si faccia fronte mediante «*incremento di pari importo, in termini di competenza e cassa, della missione 1, programma 1, titolo 1, capitolo U0001050 "Spese per il funzionamento del Consiglio regionale", e con prelevamento di corrispondenti somme dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 "**Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione***», rinviando agli stanziamenti delle successive leggi annuali e pluriennali di bilancio, la quantificazione e copertura degli oneri relativi ad esercizi futuri.

La proposta di legge n. 5528 quantifica l'onere finanziario complessivo rispettivamente in euro 50.000,00 per l'annualità 2021 ed euro 50.000,00 per il 2022, in linea con quanto previsto dal testo definitivamente approvato. Anche il referto tecnico dell'8.4.2021 si presenta coerente con le medesime previsioni.

La proposta di legge risulta priva della relazione tecnico finanziaria per la quantificazione degli oneri ad essa relativi, in particolare, con riferimento alle spese di istituzione per il 2021 e funzionamento della Fondazione relative all'esercizio 2022.

L'art. 2 (*Statuto*), peraltro, prevede che il Consiglio approvi con deliberazione lo statuto della fondazione, volto a disciplinare gli organi e le attività della fondazione stessa.

Il comma 4 dell'art. 2 prevede che la partecipazione agli organi di gestione della Fondazione sia a titolo gratuito. La norma, tuttavia, nulla prevede circa le modalità e i criteri di organizzazione/erogazione delle attività formative.

In considerazione di quanto sopra, è stato chiesto alla Regione di trasmettere lo Statuto della Fondazione e di illustrare i criteri seguiti per la quantificazione della spesa.

È stato chiesto, inoltre, di fornire chiarimenti circa l'iscrizione delle spese relative alla costituzione della Fondazione tra le spese correnti, anziché tra quelle in conto capitale.

Riscontro della Regione

Con la propria nota n. 2785/2022, la Regione non ha trasmesso copia dello Statuto della Fondazione, precisando che ad oggi la Fondazione non risulta ancora avviata.

In ordine all'allocazione contabile della spesa di euro 50.000,00, per l'anno 2021, ha riferito che la stessa «*è stata iscritta nel capitolo relativo al finanziamento generale al Consiglio*

regionale» e che «*Il Consiglio, nell'ambito degli stanziamenti previsti nel proprio bilancio provvederà a classificare la spesa secondo modalità coerenti con la natura della spesa stessa*».

Quanto ai criteri seguiti per la quantificazione della spesa, l'Ente, facendo presente che alla data del riscontro la Fondazione non risultava ancora avviata, conferma che «*Non è stata effettuata la quantificazione in quanto trattasi di conferimento, e in quanto tale l'importo è sostanzialmente rimesso a valutazione politica più che essere determinato in base a parametri tecnici*».

Osservazioni della Sezione

La legge in esame dispone un conferimento di somme in favore del Consiglio regionale in vista della futura costituzione di una Fondazione per la formazione politica dei consiglieri e amministratori locali, in totale assenza di parametri di riferimento e quantificazione della spesa, elementi che, stando a quanto riferito dalla Regione, formeranno oggetto di successiva "*valutazione politica*".

La quantificazione degli oneri non risulta, pertanto, allo stato verificabile, anche in ragione dell'assenza di una relazione tecnico finanziaria che consenta, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, di comprendere il processo di quantificazione e di stima operato dall'Ente.

La mancanza di una qualsivoglia previsione in ordine ai programmi da realizzare e ai relativi costi, si traduce, all'evidenza, nell'aleatorietà della relativa copertura finanziaria e tale mancanza rappresenta una grave criticità, se sol si consideri che la quantificazione dell'onere di spesa deve costituire l'esito di un processo accurato di stima preventiva degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato: il rischio, invero, è che dall'attuazione di tali disposizioni, affidata a provvedimenti amministrativi successivi, conseguano oneri finanziari privi di copertura.

In proposito giova evidenziare che, secondo quanto affermato dal Giudice delle leggi «*ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura*», posto che «*il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziate siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, [...] e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione*» (così Corte cost., sent. n. 188/2015).

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e in linea con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.reg. n. 28/2001, potendo tale *modus procedendi* innescare indebite forme di contribuzione "a regime" che mal si concilierebbero, tra l'altro, con il requisito di autosufficienza patrimoniale proprio della fondazione.

Ulteriore criticità attiene alla modalità di copertura individuata dall'art. 5 della l. reg. n. 22/2021 (*Norma finanziaria*), costituita, ancora una volta, dall'utilizzo del Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione.

Al riguardo, valgano le medesime considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10/2021, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale.

Per quanto concerne, infine, il diverso profilo della natura della spesa, il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione in fase istruttoria non senza rilevare come le perplessità sollevate circa l'esatta allocazione della spesa per la costituzione della Fondazione (tra le spese correnti in luogo delle spese in conto capitale) permanga con riferimento alle iscrizioni effettuate, in bilancio, dal Consiglio regionale, con deliberazione di variazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 71 del 30 novembre 2021.

In dettaglio, con tale deliberazione, facendo seguito allo stanziamento disposto con la legge 22/2021, si è provveduto a registrare il relativo importo come segue:

- **in entrata**, sul capitolo 3 - **titolo 2** - tipologia 101 (*entrate correnti da amministrazioni pubbliche*) - P.D.C.F. - E.2.01.01.02.000 (*entrate di parte corrente derivante dal dedicato stanziamento del bilancio regionale destinato al funzionamento del consiglio regionale*) - cap 1050, con un incremento dello stanziamento esistente di € 50.000 per l'esercizio 2021 ed € 50.000 per l'esercizio 2022;

- **nella parte spesa,** con apposita istituzione del nuovo capitolo 6 - art. 12 - *fondazione per la formazione politica e istituzionale - l.r. 7 luglio 2021 n. 22*, nell'ambito della missione 20, programma 1, **titolo 1**, P.D.C.F. U.1.04.01.04.000, con stanziamento di **€ 50.000 nel 2021** ed **€ 50.000 sull'esercizio 2022.**

Si osserva, al riguardo, che lo stanziamento di spesa finalizzato alla costituzione della Fondazione, nell'ambito delle uscite correnti anziché in conto capitale, appare non coerente con la natura della spesa stessa.

Tale contabilizzazione trova, peraltro, conferma nella successiva deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 118 del 27.06.2022, di approvazione del *Rendiconto del Consiglio regionale per l'esercizio 2021* (cfr. *Tabella E* della nota integrativa al rendiconto di gestione 2021 - *Uscite della gestione di competenza*).

***

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 30 «*Promozione e valorizzazione delle attività storiche e di tradizione della Puglia*»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 132 del 24.05.2021

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale n. 30/2022, la Regione si propone di promuovere e valorizzare le attività economiche storiche e di tradizione, intese come attività artigianali, commerciali e dedite alla ristorazione o somministrazione di alimenti e bevande, che costituiscono importante elemento di memoria storica nonché testimonianza di cultura e della tradizione pugliese.

La norma, dopo aver definito le "attività storiche e di tradizione", specificandone le categorie e i requisiti, precisa, all'art. 4 che "*1. La Giunta regionale con proprio provvedimento (…):*

a) individua nel dettaglio i criteri necessari per ottenere il riconoscimento regionale delle attività storiche e di tradizione;

(omissis)

c) istituisce l'Elenco regionale delle attività storiche e di tradizione (botteghe, negozi e locali storici della Puglia) e definisce i criteri e modalità per la sua tenuta e per il suo aggiornamento periodico, anche avvalendosi del supporto delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) ai fini dell'annotazione del riconoscimento a margine della visura camerale;"

L'art. 5 (*Misure di sostegno*) della legge regionale elenca le finalità a cui le attività di sostegno della Regione devono mirare e le forme in cui le stesse si possono esplicare. Il

comma 3 dell'articolo 5 specifica che "*Per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2, la Regione Puglia si avvale dell'assistenza della rete dei CAT e dei CATA autorizzati*".

L'art. 8 (*Norma finanziaria*), comma 1 della legge regionale quantifica in euro 50.000 le spese di natura corrente derivanti dall'attuazione della norma per ciascun esercizio del triennio 2021-2023, stabilendo che per la loro copertura "*si provvede nei limiti delle disponibilità delle risorse già stanziate alla missione 14, programma 1, titolo 1, capitolo U1401001 dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2021-2023*".

Quanto alle spese d'investimento derivanti dall'attuazione di talune misure di sostegno, l'art. 8, comma 2, stabilisce che alla copertura delle stesse "*possono concorrere le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione attuale e del settennio 2021-2027, finanziati dai fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste, nonché nell'ambito di convenzioni stipulate con istituti di credito.*"

Il comma 3 dell'art. 8 prevede, infine, che "*Per gli esercizi successivi al 2023, all'autorizzazione delle spese derivanti dall'attuazione delle presenti disposizioni si provvede con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.*

Il referto tecnico allegato al disegno di legge precisa che la copertura delle spese correnti derivanti dalla norma in argomento si rinviene nell'ambito del capitolo U1401001 *Contributo allo sviluppo del processo di ammodernamento delle imprese tramite i Centri di assistenza Tecnica per l'Artigianato C.A.T.A. ai sensi dell'art. 14 della L.R. 24/20213. Art. 21 della L.R. n. 67/2018*, riferito alla missione n. 14, programma 1, titolo 1, pdcf U 1.04.03.99.000 "*Trasferimenti correnti a altre imprese*" in considerazione di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5.

Dal referto, tuttavia, non è possibile evincere i criteri utilizzati per la quantificazione della spesa corrente annua. È stato chiesto, pertanto, alla Regione di fornire chiarimenti a riguardo, con riferimento alla spesa programmata per il triennio 2021-2023.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito, in fase istruttoria, che la quantificazione della spesa annua ha tenuto conto dei costi relativi alle risorse umane e strumentali necessari ai C.A.T.A. per lo svolgimento delle attività di orientamento e promozione territoriale e di accompagnamento alle imprese finalizzate all'attuazione della legge, «*prevedendo il raggiungimento di un target minimo di 10 imprese per ogni CATA*».

La Regione ha, dunque, reso noto che «*i C.A.T.A. attualmente accreditati sono due ed operano fornendo assistenza alle numerose imprese artigiane diffuse su tutto il territorio regionale: il quantum loro assegnato è stato stimato partendo dalla base dei dati forniti dagli ultimi avvisi destinati ai C.A.T. (Centri di assistenza tecnica, articolo 15 legge regionale 16 aprile 2015, n. 24), ai quali, per analoghe attività di promozione e accompagnamento destinate alle imprese del commercio, è stato assegnato un contributo annuo complessivo pari ad euro 50 mila (omissis)*».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti non senza rilevare la sussistenza di criticità legate alla mancata esplicitazione, in sede di presentazione del disegno di legge, delle tecniche di quantificazione degli oneri.

Si rammenta, al riguardo, che l'art. 34 della citata l.reg. di contabilità n. 28/2001, come modificato dall'art. 3 della l.reg. n. 35/2013, prevede che «*I disegni e le proposte di legge regionale che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati di un referto-tecnico sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture [...]*» e che la relazione accompagnatoria ai progetti di legge di spesa mette in evidenza, tra l'altro « *c) i risultati, anche in termini di standard, che la legge intende realizzare, i costi di investimento e di gestione e le* ***relative fonti di finanziamento con la dimostrazione degli elementi e dei criteri di calcolo adottati*** *[...]*».

E tanto appare in linea con quanto previsto dall'articolo **17, comma 3, della legge 196/2009** che prevede l'adozione di una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare a ciascun progetto o disegno di legge, **anche nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale**, tenuto conto dello specifico richiamo di cui al successivo comma 6, a mente del quale «*i* ***disegni di legge di iniziativa regionale*** *[..] devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3*».

Inoltre, il mero rinvio alla disponibilità di bilancio (nel caso di specie «*nei limiti delle disponibilità delle risorse già stanziate alla missione 14, programma 1, titolo 1, capitolo U1401001)* non appare in linea con le prescrizioni dettate dalle sopra richiamate disposizioni normative, essendo l'Ente tenuto a dare conto delle verifiche condotte sulla congruità delle risorse stanziate rispetto al progetto da realizzare.

La Consulta, in più occasioni, ha avuto modo di sottolineare come «*l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizz[i] soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni*» (da ultimo, Corte cost. n. 17/2022).

Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di individuare, con sufficiente grado di precisione, in via preventiva, i contorni finanziari della decisione di spesa, anche nel caso di ricorso alla tecnica del "tetto di spesa", e tanto al fine di garantire che l'ammontare delle risorse sia coerente con la dimensione dell'intervento che forma oggetto di programmazione.

La relazione tecnica che accompagna l'iniziativa di legge regionale deve, a tal fine, «*contenere il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificata dei dati e degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2013/INPR).

***

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 «*Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 72 del 3.3.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 31/2021 intende migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, soprattutto di quelle in condizioni di rischio di salute per il nascituro, attraverso l'accesso alla prestazione sanitaria denominata Test Prenatale Non Invasivo (NIPT test), anche noto come test del DNA fetale.

In particolare, la norma prevede di fornire l'accesso gratuito al NIPT test, strumento già utilizzato privatamente per effettuare lo screening prenatale nella diagnosi di specifiche

patologie cromosomiche, consentendo, in tal modo, di limitare i rischi afferenti all'utilizzo di sistemi di diagnosi più invasivi, tra cui l'amniocentesi e la villocentesi.

L'art. 3 (*Oggetto*) della norma, al comma 1 dispone l'erogazione del NIPT test in regime di Servizio sanitario regionale, a favore di specifiche categorie di donne in stato di gravidanza, «*per la durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni* [...] *e comunque fino alla concorrenza dello stanziamento di bilancio assegnato*».

L'art. 4 (*Norma finanziaria*) quantifica gli oneri derivanti dalla legge n. 31/2021, per il solo esercizio 2021, in euro 536.000,00 «*con iscrizione di pari importo in termini di competenza e cassa, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1 del bilancio regionale, e contestuale prelevamento di corrispondente somma dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione»*.

La disposizione in parola, viceversa, non prevede alcuna quantificazione della spesa per gli esercizi successivi al 2021, limitandosi a stabilire che «*si provvede nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio»*.

L'art. 4 della proposta di legge, nella sua originaria formulazione, quantificava gli oneri per il 2021 in euro 636.707,00 con iscrizione nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1 del bilancio regionale. La relazione tecnico finanziaria, in linea con la proposta di legge, riportava una stima della spesa a carico del servizio sanitario nazionale legato all'implementazione del NIPS test a favore delle categorie di donne più esposte a rischio (cfr. art. 3, lett. a) e b) della proposta di legge e della norma definitivamente approvata), pari ad euro 636.707,00 annui. In dettaglio, ipotizzando il ricorso a strutture private o la rinuncia al percorso di screening da parte di un complessivo 50% delle donne destinatarie del servizio, la stima della spesa di € 1.273.414,60 annui veniva dimezzata ad euro 636.707,00 annui. La relazione precisava, peraltro, che la quantificazione degli oneri non prendeva in esame l'eventuale acquisto di macchinari e l'assunzione di personale specializzato, essendovi, allo stato attuale, già tre poli medici pubblici in Puglia all'uopo attrezzati e operativi.

La scheda di analisi tecnico-normativa del 12.03.2021, d'altra parte, specificava che il NIPT test non rientrava nei livelli essenziali di assistenza, ragion per cui la Regione Puglia, in quanto soggetta ai vincoli del piano di rientro del disavanzo sanitario, non avrebbe potuto incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia

delle prestazioni essenziali. Suggeriva, dunque, di portare avanti la proposta sotto forma di sperimentazione temporanea, in modo da trarne elementi utili per una comparazione adeguata dei costi e benefici improntati a garantire i livelli essenziali di assistenza.

Alla luce di questi rilievi, veniva introdotto il carattere sperimentale della norma, disponendo che la gratuità del NIPT test avrebbe avuto «*durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge*» (cfr. decisione n. 19 del 16.06.2021 della Commissione III).

Il referto tecnico del 24.06.2021, in relazione alla spesa prevista di € 636.707,00 riportava, infine, il parere negativo della Sezione Bilancio e Ragioneria per «*Mancanza di disponibilità sul capitolo indicato per la copertura finanziaria*», motivato come segue:

«*- non è compilato il campo relativo alla natura di autorizzazione della spesa e non è possibile rilevarlo dall'articolato della norma, in quanto non è indicato se l'onere previsto rappresenti un limite massimo di spesa, ovvero, se sia da intendersi quale "onere valutato"*;

- il testo della norma non indica una clausola di salvaguardia in caso di superamento dello stanziamento previsto;

- non è corretto imputare la copertura degli oneri sulla missione 13 programma 1 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA" in quanto trattasi di prestazioni relative ad un progetto sperimentale che si pone al di fuori dei livelli essenziali di assistenza da finanziarsi con risorse del bilancio autonomo».

In data 19.07.2021 veniva espresso il parere finanziario favorevole a seguito dell'introduzione dell'emendamento che, all'articolo 3 della norma, prevede che la nuova spesa venga affrontata "*fino alla concorrenza dello stanziamento del bilancio assegnato*".

Al termine dei lavori del Consiglio, inoltre, con deliberazione n. 48 del 27.07.2021, veniva modificata l'allocazione in bilancio della nuova spesa (appostandola alla missione 13, programma 7, titolo 1 «*Ulteriori spese in materia sanitaria*» (in luogo del programma 1, titolo 1 della stessa missione 13), e veniva ridotta la previsione stessa di spesa in euro 536.000,00 "*tenendo conto che la norma viene introdotta in corso d'anno*" (nota/relazione all'emendamento).

Il referto tecnico del 09.07.2021, pur facendo riferimento alla nuova allocazione in bilancio, continuava, tuttavia, a riportare quale maggiore spesa 2021, quella prevista nella proposta di legge. Per l'esercizio successivo nulla era previsto.

La Consulta, con sentenza n. 161 depositata in data 30.06.2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria che costituiscono espressione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

La Consulta osserva, in particolare, come in costanza del piano di rientro sia «*inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato*» e che «*il NIPT test previsto dall'intervento regionale in esame costituisce una prestazione non contemplata dall'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017*».

Ciò posto, è stato chiesto all'Ente di chiarire se, nel corso del 2021, in relazione alla legge regionale in argomento, fossero stati assunti impegni di spesa e per quali importi e se gli stessi fossero stati liquidati e pagati.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito che, nel corso dell'esercizio finanziario 2021, «*in relazione alla legge regionale in argomento, è stato assunto un impegno con atto dirigenziale 28 dicembre 2021, n. 579 pari ad euro 536 mila sul capitolo di bilancio U1307010 denominato "Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT) – L.R. N./2021", a fronte del quale, tuttavia, non è stata effettuata alcuna liquidazione*».

Osservazioni della Sezione

La sentenza della Corte cost. n. 161/2022 si innesta nel consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale volta a coniugare le esigenze di tutela dei diritti fondamentali con il contenimento della spesa degli enti territoriali.

In tal senso, il coordinamento a livello nazionale ha lo scopo di garantire prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, i quali, a loro volta, devono essere assicurati dalle singole regioni a livello territoriale; le regioni in regime di piano di rientro dal *deficit* sanitario (come la Regione Puglia), non possono deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

Precisa, invero, la Corte che «*la circostanza, che l'intervento in esame sia posto a carico della dotazione finanziaria di una voce del bilancio regionale diversa da quella destinata al finanziamento aggiuntivo dei livelli di assistenza superiori ai LEA, non incide sulla oggettiva e sostanziale natura di prestazione extra LEA che riveste il NIPT test, i cui oneri costituiscono in ogni caso ulteriori spese in materia sanitaria. Analogamente non rilevano sulla qualificazione dell'intervento in esame il suo carattere sperimentale, la durata biennale di vigenza della disposizione regionale, né la erogabilità del NIPT test fino a concorrenza della dotazione finanziaria prevista. Si tratta, difatti, di elementi che non possono comunque elidere il contrasto tra la disposizione impugnata e il ricordato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, costituito dai vincoli cui è soggetta la Regione Puglia in vigenza del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario*».

Sarà cura della Regione, pertanto, attenersi ai principi sanciti dalla pronuncia in esame, nonché valutare, in vista del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Puglia anno 2021, le ricadute e i riflessi finanziari discendenti dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3 della l. reg. n. 31/2021 che, come affermato dalla Consulta, «*fa venir meno la stessa ragion d'essere dell'intera legge*», poiché «*tale disposizione reca l'oggetto della legge regionale, mentre le altre disposizioni hanno mero carattere strumentale*» (l'art. 1 definisce le finalità dell'intervento normativo, l'art. 2 contempla le definizioni «*ai sensi e per gli effetti della legge stessa*», e l'art. 4 reca la norma finanziaria).

Questa Sezione si riserva di procedere ad un approfondimento in sede di parifica per valutare l'impatto dell'art. 3, legge reg. n. 31/2021 (dichiarato incostituzionale con sentenza Corte cost. n. 161/2022) nell'esercizio 2021.

***

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 32 «*Norme in materia di diritto di accesso ad internet e superamento del digital divide*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 159 del 19.04.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 32/2021 è finalizzata a rendere accessibile a tutti i cittadini la rete internet, quale fondamentale strumento di sviluppo umano e di crescita economica e sociale, promuovendo la diffusione della cultura digitale e rimuovendo gli ostacoli di

ordine economico e sociale che allo stato attuale determinano un divario (*digital devide*) tra chi ha accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è privo.

L'art. 3 della norma (*Compiti della Regione*) prevede, fino alla concorrenza dello stanziamento di bilancio, l'erogazione di contributi a privati per il pagamento del canone di abbonamento per l'accesso alla rete internet e per l'acquisto di dispositivi a tal fine necessari; prevede, altresì, la concessione di contributi a soggetti pubblici e privati che promuovano le attività di informazione, formazione e sensibilizzazione alle competenze digitali.

L'art. 4 (*Attuazione*), comma 1, prevede l'adozione, da parte della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di un regolamento attuativo recante indicazione: dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della norma; delle modalità di attuazione della stessa, ivi compresi i criteri per lo svolgimento delle attività di verifica e monitoraggio; dei casi di decadenza e revoca dal beneficio. Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce, inoltre, che la concessione dei contributi a soggetti che promuovono attività di informazione, formazione e sensibilizzazione alle competenze digitali avvenga sulla base di specifici bandi pubblici annuali e che la Giunta, con propria deliberazione, ne stabilisca i criteri e le modalità di assegnazione e successiva rendicontazione.

L'art. 5 (*Clausola valutativa*) dispone che la Giunta regionale, con periodicità biennale, presenti alla commissione consiliare competente, una relazione sullo stato di attuazione e sull'efficacia della legge.

L'art. 6 (*Norma finanziaria*) prevede un maggiore onere a carico del bilancio 2021 di euro 400 mila, da stanziare in termini di competenza e cassa nel bilancio di previsione annuale 2021 e pluriennale 2021-2023, «*nell'ambito della missione 12, programma 4, titolo 1, capitolo di nuova istituzione "Interventi per favorire l'accesso a Internet" e contestuale prelevamento di pari importo dal capitolo 1110070 "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione", missione 20, programma 3, titolo 1. Per gli esercizi finanziari successivi si provvede nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio.*»

La pdl non prevedeva l'erogazione di contributi per l'acquisto di dispositivi di accesso alla rete e, nell'art. articolo 6, individuava un onere a carico dell'esercizio 2021, di euro

500.000,00, con iscrizione in bilancio nell'ambito della *missione 12, programma 10 Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia, titolo 1.*

La relazione tecnico-finanziaria quantificava gli oneri finanziari, distinti per ciascuna finalità*: i)* per il canone di abbonamento alla rete, si teneva conto del numero di nuclei familiari con ISEE nullo, ipotizzando che gli stessi rientrassero tra quelli non in condizioni di sostenere il costo del collegamento e di un abbonamento ad internet; in ordine alla spesa prevista, la relazione considerava un contributo della Regione del 50% (totale stima € 618.000,00); *ii)* quanto ai contributi per le attività di informazione e sensibilizzazione alle competenze digitali, la relazione considerava il costo base di una campagna pubblicitaria, con abbattimento del 50% (totale stima € 10.000,00); *iii)* quanto infine ai contributi per la formazione, la stima della spesa veniva effettuata ipotizzando il rilascio di contributi per l'acquisto di *voucher* formativi (totale stima € 257.500,00).

Sommando le varie tipologie di intervento, la spesa a regime veniva complessivamente stimata in € 885.500,00, mentre per il 2021, anno in corso, la stima si riduceva ad € 500.000,00.

Nel corso dei lavori, con successivi emendamenti, veniva ridotta ad euro 400.000,00 la previsione di spesa per il 2021 "*tenendo conto che la norma interviene in corso d'anno*" (nota all'emendamento n. 3 del 27.07.2021); veniva aggiunta la previsione di contributi per l'acquisto di dispositivi di accesso; veniva modificato il programma di riferimento nell'ambito della missione 12 per l'iscrizione in bilancio della spesa. Il referto tecnico del 29.06.2021 collocava la spesa nell'ambito del programma 4, sempre riferito alla missione 12.

Osservazioni della Sezione

Anche la legge in esame, al pari delle precedenti (legge reg. nn. 10, 15, 22) prevede di far fronte al maggiore onere finanziario con prelevamento dal Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione.

Al riguardo, si fa rinvio alle considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10/2021, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale, nella specie mancante.

***

Legge regionale 21 settembre 2021, n. 33 «*Abrogazione del comma 2 dell'articolo 49 della legge regionale 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di*

previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), definizione modalità di determinazione del fabbisogno, ratifica ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), della variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale in via d'urgenza con deliberazione 23 giugno 2021, n. 1070" e modifiche alla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale , anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative)»

Disegno di legge di Giunta n. 168 del 20.07.2021

Referto tecnico: presente

La legge regionale 21 settembre 2021, n. 33 si presenta costituita da tre articoli, rispettivamente ricompresi nel capo I (*Disposizioni in materia sanitaria*), nel capo II (*Ratifica variazione di bilancio*) e nel Capo III (*Disposizioni in materia ambientale*).

Specificatamente, l'articolo 1 prevede l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 49 della legge regionale 30 novembre 2019, n. 52 (*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021*) in materia di determinazione del fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine, stabilendo che lo stesso sia definito con apposito provvedimento di Giunta regionale, mentre l'articolo 3 dispone modifiche alla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17 (*Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative*).

L'articolo 2, oggetto di interesse della presente relazione, introduce la "*Ratifica della variazione di bilancio adottata in via d'urgenza dalla Giunta regionale con deliberazione 23 giugno 2021, n. 1070 (Variazione al bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023 ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del d.l. 18/2020, convertito con modificazioni, dalla l. 27/2020)*", ai sensi dell'art. 109, comma 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020 (ratifica con legge, entro novanta giorni, delle variazioni adottate in via d'urgenza dall'organo esecutivo).

La deliberazione n. 1070/2021 prevedeva, con una variazione di bilancio, uno stanziamento sui capitoli U0931011 e U0931014 riferiti a *Trasferimenti correnti a Ministero dell'Istruzione - Istituzioni scolastiche* e *Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate* (missione 4, programma 2, titoli 1) per i rispettivi importi di euro 290.000,00 ed euro 130.000,00, con contestuale prelevamento dal capitolo di spesa U0407011 "*Interventi*

Regionali Straordinari di Edilizia Scolastica per garantire la Continuità Didattica" (missione 4, programma 7, titolo 1).

La deliberazione di Giunta n. 1070/2021, evidenziate le motivazioni d'urgenza che portavano a disporre la variazione di bilancio (elevato tasso di dispersione scolastica in ambito regionale, aggravato dalla didattica a distanza introdotta con l'emergenza covid-19), proponeva dei progetti di rilancio delle istituzioni scolastiche e di integrazione di studenti dagli svariati bisogni educativi.

La stessa deliberazione, tuttavia, non forniva spiegazioni in relazione alle modifiche apportate alla programmazione finanziaria, né il referto tecnico del 04.08.2021 aggiungeva altre informazioni a quanto già previsto nella delibera giuntale.

In sede istruttoria venivano dunque, richiesti chiarimenti alla Regione circa il venir meno delle esigenze di spesa, così come inizialmente stanziate, nell'ambito del programma 7.

Riscontro della Regione

L'Ente, riscontrando la richiesta, ha reso nota la «*mancata presentazione da parte degli enti locali di richieste di contributi economici per "Interventi straordinari in materia di edilizia scolastica finalizzati al ripristino delle normali condizioni di operatività scolastica", a seguito di incidenti sia di carattere criminale quali furti, incendi, che di carattere calamitoso, quali allagamenti, annualmente erogati con un'entità massima pari a euro 40 mila, per garantire la continuità didattica*», in quanto «*il blocco delle attività didattiche dovuto alla pandemia da Covid-19 con conseguente chiusura delle scuole, ha determinato per gli enti locali l'impossibilità di effettuare e programmare interventi di piccola manutenzione edilizia come nelle precedenti annualità ed altresì ha ridotto gli eventi di natura criminale*». Ciò avrebbe comportato la disponibilità delle risorse stanziate per l'anno 2021 sul relativo capitolo di spesa del bilancio regionale, essendo pervenute dagli enti locali, nello stesso anno, «*soltanto 2 richieste del contributo de quo, erogate rispettivamente con atto dirigenziale n. 83/2021 e n. 114/2021*».

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, non senza rilevare come la variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa richieda la puntuale indicazione, nella relazione tecnica, dei riscontri effettuati al fine di verificare l'effettiva

disponibilità dello stanziamento e l'idoneità dello stesso a fornire copertura per nuove iniziative di spesa.

Necessaria appare, in sostanza, un'esplicita attestazione della disponibilità finanziaria nonché la specificazione delle ragioni che hanno determinato tale disponibilità (se trattasi di risparmi o di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa), nonché l'attestazione che su quelle risorse non pesino altri oneri collegati a leggi preesistenti.

Va, inoltre, ribadito che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire sempre in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità, in futuro, di arricchire il corredo informativo relativo alle operazioni di riduzioni di precedenti di autorizzazioni di spesa.

***

Legge regionale 6 ottobre 2021, n. 35 «*Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i generi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 183 del 18.05.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge 6 ottobre 2021, n. 35, la Regione Puglia detta disposizioni finalizzate a garantire il rispetto del principio di parità retributiva tra i sessi, la permanenza, il reinserimento e l'affermazione delle donne nel mercato del lavoro, la valorizzazione delle competenze delle donne, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, l'equa distribuzione delle responsabilità di cura familiare e la diffusione di una cultura organizzativa non discriminatoria del genere femminile nelle imprese.

A tal fine, il capo I della norma (articoli 2-5) prevede strumenti a sostegno della parità retributiva da parte delle imprese che operano sul territorio regionale, tra cui la concessione di benefici economici ad imprese, società cooperative ed enti del terzo settore che rendano conoscibili le condizioni lavorative del personale dipendente femminile e attuino buone pratiche per la parità retributiva (art. 2- *Azioni per il*

superamento della differenziazione retributiva basata sul genere); l'istituzione, presso la struttura regionale competente in materia di lavoro, di un elenco delle imprese che attuano la parità retributiva di genere (art. 3); l'istituzione di una giornata regionale contro le discriminazioni di genere sul lavoro (art. 4).

Il capo II (articoli 6-11) riguarda gli «*Strumenti a sostegno del lavoro delle donne*», tra cui l'accreditamento di specifici percorsi di formazione e riqualificazione volti al reinserimento lavorativo delle donne disoccupate (art. 8) e l'erogazione di contributi ad imprese, società cooperative ed enti del terzo settore per l'attuazione di progetti che favoriscano l'inserimento di donne vittime di violenza (art. 9).

Il capo III (articoli 12-13) prevede «*Strumenti per la valorizzazione della competenza delle donne*», tra cui l'adozione di misure di sostegno, essenzialmente di tipo finanziario, per favorire l'attività imprenditoriale femminile (art. 12), mentre il capo IV (*Strumenti a sostegno della conciliazione dei tempi di vita e lavoro*), con l'art. 14, programma e finanzia strumenti e misure per la conciliazione vita-lavoro integrativi e complementari rispetto a quanto disposto dal legislatore nazionale.

L'art. 19 (*Norma finanziaria*) quantifica gli oneri derivanti dalla legge in argomento (in applicazione degli articoli 2, 8, 9 e 12), in euro 500.000,00 per ciascuno degli esercizi 2022 e 2023, iscrivendo la spesa «*in termini di competenza e cassa, nell'ambito della missione 15, programma 3, titolo 1 del bilancio regionale*», con contestuale prelevamento della somma corrispondente dal «*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*» missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070.

Per la copertura della spesa negli esercizi finanziari successivi, fa rinvio alle leggi annuali e pluriennali di bilancio.

La pdl prevedeva la spesa di euro 500.000,00 anche in relazione all'esercizio 2021 e contemplava, tra le misure di sostegno, anche interventi a favore di imprese che avessero riconosciuto ruoli di rilievo a donne nella direzione amministrativa o il cui consiglio di amministrazione fosse prevalentemente composto da donne (art. 11, comma 1, lett. d) della iniziale proposta di legge).

La relazione tecnico-finanziaria ripartiva la previsione di spesa, per ciascuno degli esercizi del triennio 2021-2023, tra le varie tipologie di intervento.

Il referto tecnico del 13.07.2021, in linea con il testo definitivo della norma, prevedeva, invece, la maggiore spesa di euro 500.000 annui solo con riferimento agli esercizi 2022 e 2023.

Nel corso dei lavori della VI Commissione veniva soppresso il riferimento sia alla spesa 2021, sia alla tipologia di intervento di cui all'art. 11, comma 1, lett. d) della iniziale proposta di legge, per la quale, in ogni caso, la relazione tecnico-finanziaria aveva previsto un onere annuo di euro 25.000,00. Non venivano, tuttavia, fornite spiegazioni circa l'invarianza delle previsioni di maggiore spesa annua.

Ciò posto, è stato chiesto alla Regione di fornire chiarimenti in merito all'iscrizione della spesa «per cassa», trattandosi di oneri imputabili agli esercizi 2022 e 2023, nonché in merito all'invarianza delle previsioni di spesa annua anche dopo la soppressione, nel corso dei lavori del Consiglio, di una tipologia di intervento il cui onere era stato quantificato nella iniziale rtf allegata alla proposta di legge.

Riscontro della Regione

L'Ente, nel riscontrare la richiesta di chiarimenti, ha dichiarato che «*Il riferimento alla "cassa" deve intendersi quale mero errore materiale, come si evince anche dalla circostanza per cui la relazione tecnica predisposta dalla Sezione Lavoro fa riferimento esclusivamente alla competenza*».

In relazione «*al mancato adeguamento dell'onere iniziale*», ha evidenziato che «*la soppressione dell'intervento di cui alla lettera d) è intervenuto in Consiglio nel corso della discussione in aula*».

Osservazioni della Sezione

La legge in esame, al pari delle precedenti (legge reg. nn. 10/2021, 15/2021, 22/2021, 32/2021) prevede di far fronte al maggiore onere finanziario con prelevamento dal Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10/2021, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale.

Giova, altresì, ricordare l'importanza dell'aggiornamento della relazione a seguito dell'introduzione di emendamenti, che deve seguire gli stessi criteri e lo stesso procedimento logico effettuato per i testi di partenza, seppure secondo una modalità

semplificata (cfr. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Puglia n. 181/2018, punto 4.2).

***

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 37 «*Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per l'ordine, inventario e conservazione*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 116 del 29.03.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La Regione Puglia, con la legge n. 37/2021, intende promuovere, attraverso l'erogazione di uno specifico contributo, la fruizione e la valorizzazione dell'Archivio della Gazzetta del Mezzogiorno, dichiarato di interesse storico particolarmente importante, con provvedimento del 18 settembre 2020 della Soprintendenza archivistica e bibliografica della Puglia.

Il contributo, destinato al soggetto giuridico proprietario dell'archivio (art. 2 – *Destinazione del contributo*), al fine di favorire l'attuazione dei vincoli d'ordine allo stesso imposti per la corretta conservazione e pubblica fruizione del patrimonio archivistico, trova allocazione in bilancio nell'ambito della missione 5 (*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*), programma 1 (*Valorizzazione dei beni di interesse storico*), titolo 1 della spesa, per un valore di euro 250.000,00 e contestuale prelevamento "*dal capitolo 1110070 del bilancio regionale autonomo per l'anno 2021" (*art. 1*)* corrispondente al *Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*, missione 20, programma 3, titolo 1.

Trattasi di spesa prevista solo per l'anno 2021 e dunque di tipo *una tantum*, come indicato anche nella relazione tecnico-finanziaria.

Dal referto tecnico si rileva il codice della voce di spesa nel piano dei conti finanziario U.1.04.03.99.000 *Trasferimenti correnti a altre imprese*.

L'art. 3 (*Procedimento di erogazione e rendicontazione*) prevede, al comma 1, che il procedimento di erogazione del contributo venga avviato a seguito presentazione di un progetto da parte del soggetto proprietario dell'archivio e definito con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa. Il comma 2 dello stesso articolo dispone che il contributo non superi il 90% del fabbisogno e che rientri, in ogni caso, nello stanziamento di spesa;

prevede, inoltre, una specifica tempistica di erogazione, connessa alla presentazione, attuazione e rendicontazione del progetto.

L'art. 4 (*Obblighi nei confronti della Regione Puglia*) dispone che, nell'ambito del protocollo d'intesa di cui all'articolo precedente, il proprietario consenta, agli strumenti di ricerca del Sistema bibliotecario regionale della Puglia, l'accesso gratuito al materiale documentale, fotografico e telematico dell'Archivio.

La relazione tecnico-finanziaria rendeva noto che, in previsione del trasferimento dell'Archivio in altra sede, erano stati stimati costi di interventi di tipo strutturale necessari ad adeguare i nuovi locali, per euro 642.825,26; che il contributo regionale sarebbe stato erogato per il 40% nel 2021 (euro 100.000,00) e per la restante parte nel 2022 (euro 150.000,00).

Ciò posto, veniva chiesto alla Regione di fornire chiarimenti circa l'allocazione della spesa tra i *Trasferimenti correnti a altre imprese*, trattandosi di intervento *una tantum*, finalizzato alla realizzazione di opere di investimento.

Riscontro della Regione

L'Ente, nel proprio riscontro, dichiarava che l'allocazione delle risorse a valere sul titolo I della spesa del bilancio regionale, doveva ritenersi congrua rispetto alle finalità di legge così come emendata in sede di approvazione definitiva, richiamando l'attenzione sull'oggetto della legge, «*approvato non già come "Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per l'ordine, inventario e conservazione", bensì come "Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per le attività di fruizione e valorizzazione". Tale modifica risulta essenziale ai fini del corretto inquadramento contabile. Nel rispetto delle competenze prescritte dal dettato costituzionale in materia di beni e attività culturali, si è inteso delimitare l'intervento normativo per attività di corretta conservazione per la pubblica fruizione anche mediante interventi di digitalizzazione. Tali attività si sostanziano in* ***azioni di tipo non strutturali****, bensì di spostamento, scarto, catalogazione/inventariazione e digitalizzazione, il tutto finalizzato a rendere fruibile il patrimonio per la comunità. Ed è in tale direzione che il progetto, da presentarsi a cura del soggetto proprietario, dovrà sostanziarsi anche ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione prescritta dalle lettere b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 21 del Codice dei Beni Culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.. Alla luce di quanto sopra, pertanto, l'imputazione contabile del contributo concesso risulta coerente con le finalità della norma*».

Osservazioni della Sezione

I chiarimenti forniti dalla Regione non consentono una migliore comprensione delle finalità sottese all'erogazione del contributo, se sol si consideri che la relazione tecnica allegata alla proposta di legge quantifica l'onere finanziario in € 642.825,26, parametrandolo ai costi stimati per «*lavori per la realizzazione degli archivi presso la struttura ex-IME*» (cfr. pag. 4 della relazione "Fonti informative utilizzate").

Nella relazione tecnica, invero, si legge che «***l'archivio*** *privato contenente atti e documenti della testata giornalistica denominata "La Gazzetta del Mezzogiorno" aveva sede storica in Bari alla via Scipione L'Africano e* ***ora necessita essere trasferito*** *verso la nuova sede di disponibilità della Ledi s.r.l. [...].* ***Gli archivi*** *che si svilupperanno all'interno dell'edificio* ***saranno ben tre*** *e precisamente* ***due al piano 1° dell'edificio e uno al piano seminterrato*** *dello stesso. Tutto l'edificio è presidiato H24.* ***Per quanto riguarda i due archivi posti al piano 1°,*** *il primo è un archivio fotografico più che altro di carattere espositivo con immagini di rilevanza storica della testata giornalistica e all'interno di esso saranno presenti rilevatori di fumo collegati ad unacentralina ed 1 estintore a CO2 da 5 kg. Il secondo è un archivio in cui non vi è attività soggetta al D.P.R. 151/2011, (Depositi di carta, cartoni e prodotti cartotecnici, archivi di materiale cartaceo, biblioteche, depositi per la cernita della carta usata, di stracci di cascami e di fibre tessili per l'industria della carta, con quantitativi in massa inferiore a 5.000 kg) in totale ci saranno circa 4.5 m3 di carta per un equivalente di 4365 kg. Per questo archivio le strutture portanti hanno caratteristiche REI 120, le murature di tamponamento hanno caratteristiche EI 120, ci sono due porte REI 120 che delimitano l'ingresso e l'uscita dallo stesso, di conseguenza come per l'archivio fotografico* ***basterà inserire i rilevatori di fumo e calore*** *collegati ad una centralina ed un paio di estintori a CO2 da 5 kg. Infine* ***per quanto riguarda l'archivio sito nel piano seminterrato dell'edificio****, in quest'ultimo ci sarà una quantità di carta superiore ai 5000kg (Attività 34.1.B del DPR 151/2011),* ***sarà previsto oltre ai rilevatori di fumo e calore, un impianto antincendio attivo a gas inerti. Le murature dello stesso saranno realizzate in mattone poroton*** *da 30 cm intonacate per raggiungere REI240.* ***Anche il solaio sarà controsoffittato con pannelli in fibra minerale 60x60 con l'aggiunta nella parte superiore di un pannello in lana di roccia*** *da poter garantire anche in questo caso un EI240. Come per l'archivio al piano primo ci saranno a delimitare gli accessi 2 porte tagliafuoco. Inoltre per entrambi gli archivi ci saranno 2 condizionatori di precisione ad espansione diretta condensati ad aria, uno per ognuno.*

Costi stimati: 642.825,26€ (computo metrico Ing. Di Lernia per Ledi Srl)

Si prevede che in base a quanto previsto dall'art. 3 comma 2, il contributo ammesso sarà erogato in due quote: una a titolo d'anticipazione nella misura del 40% pari a 100.000€ verrà erogata nell'anno finanziario 2021 e l'altra a titolo di saldo, pari a 150.000€ verrà erogata presumibilmente entro la fine dell'anno 2022, previa presentazione del rendiconto finale».

Ebbene, nonostante il chiaro intervento di carattere strutturale riportato nella relazione tecnica, e nella stessa dettagliatamente quantificato nel suo ammontare, la Regione, in sede di riscontro, richiama l'attenzione sull'oggetto del testo di legge definitivamente approvato «*non già come "Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per l'ordine, inventario e conservazione", bensì come "Archivio de La Gazzetta del Mezzogiorno. Contributo per le attività di fruizione e valorizzazione",* precisando che le attività contemplate dalla legge «*si sostanziano in* ***azioni di tipo non strutturali****, bensì di spostamento, scarto, catalogazione/inventariazione e digitalizzazione, il tutto finalizzato a rendere fruibile il patrimonio per la comunità»,* il che spiegherebbe l'allocazione della spesa tra i "*Trasferimenti correnti a altre imprese*".

Tuttavia, tale chiarimento non appare esaustivo, poiché non esplicativo degli interventi "di tipo non strutturale" da realizzare e dei relativi costi da sostenere.

Né ulteriori informazioni appaiono evincibili dai lavori consiliari del 9.11.2021, nel corso dei quali risulta essere stato approvato l'emendamento (sostituendo le parole *«all'ordine, all'inventario e alla conservazione»* con *«alle attività di fruizione e valorizzazione»).*

L'emendamento, invero, non risulta accompagnato da un aggiornamento della relazione tecnica, in linea con quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Puglia n. 181/2018, che al punto 4.2, sottolinea l'importanza dell'aggiornamento della relazione a seguito dell'introduzione di emendamenti, prescrivendo, al riguardo, che lo stesso «*deve seguire gli stessi criteri e lo stesso procedimento logico effettuato per i testi di partenza, seppure secondo una modalità semplificata […]. In ogni caso, ferme restando le disposizioni di cui art. 46 del Regolamento interno del Consiglio Regionale, la presentazione degli emendamenti aventi riflessi finanziari dovrebbe avvenire in tempi tali da consentire lo svolgimento di un'adeguata istruttoria».*

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e in linea con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.reg. n. 28/2001.

Altra criticità risiede nella fonte di copertura prescelta: il Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione.

Anche la legge in esame, al pari delle precedenti (legge reg. nn. 10/2021, 15/2021, 22/2021, 32/2021, 35/2021) prevede di far fronte al maggiore onere finanziario con prelevamento dal predetto Fondo.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10/2021, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura del fondo speciale.

***

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 41 «*Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia)*»

Disegno di legge di Giunta n. 161 del 07.07.2021

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 41/2021 introduce una modifica all'art. 30 della legge regionale 30 dicembre 2013, n. 45 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia*).

Tale articolo (art. 30 - *Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale: "Al fine di garantire le risorse necessarie al mantenimento e al miglioramento degli attuali livelli dei servizi di trasporto pubblico di competenza delle province e dei comuni, ivi compreso l'adeguamento all'inflazione, a decorrere dall'anno 2014 e sino alla prossima aggiudicazione dei suddetti servizi a seguito di procedure concorsuali a evidenza pubblica"*) istituiva nel bilancio della Regione Puglia, in favore degli enti locali, il capitolo di spesa 552053 denominato "*Concorso della Regione agli oneri a carico di città metropolitane, province comuni che prorogheranno i contratti di servizio per i servizi di trasporto pubblico locale, ivi compreso l'adeguamento all'inflazione (…)*".

La relazione illustrativa della proposta di legge n. 161 chiarisce che la stessa «*prende le mosse dalla imminente scadenza di contratto di servizi per l'esercizio del trasporto pubblico locale e regionale [...] fissato al prossimo 31.07.2021 e acclarata l'indisponibilità per tale data di nessun affidamento per le procedure di gara attivate, propone di garantire, fino al termine massimo del 31.07.2022, la copertura finanziaria delle risorse di cui all'art. 30 della l.r. 45/2013 [...]*».

Il referto tecnico e la relazione illustrativa allegati al disegno di legge chiariscono che la copertura finanziaria, per una spesa totale di euro 18.584.612,85, viene assicurata:

- per euro 7.743.588,69 per il 2021 nell'ambito degli stanziamenti già presenti nel capitolo 552053 (Missione 10, programma 2, titolo 1*)*. A tal proposito la relazione specifica che prudenzialmente le risorse a copertura degli oneri per l'intera annualità 2021 erano state già allocate in sede di definizione del bilancio di previsione 2021;
- per euro 10.841.024,16 per i primi 7 mesi dell'anno 2022, previa variazione compensativa del bilancio gestionale con riduzione dello stanziamento del capitolo 1002014 "*Maggiori oneri rinvenienti dalla istituzione di servizi di trasporto aggiuntivi affidati ai sensi del Reg. CEE (CE) n. 1370/2007. Art. 9 L.R. 67/2018 (Bilancio 2019)*", rientrante sempre nell'ambito della missione 10, programma 2, titolo 1. In relazione a tale variazione, la relazione chiarisce che le risorse del cap. 1002014 si rendono disponibili "*per la permanenza dell'attuale scenario dei servizi di TPL e del conseguente rinvio dell'attuazione del nuovo assetto dei medesimi*".

In merito alla quantificazione degli oneri, nella relazione illustrativa si fa presente che *"la stessa l.r. 45/2013, art. 30 stabiliva che le somme di che trattasi sarebbero state ripartite tra le province e i comuni con i criteri stabiliti in successivi provvedimenti della Giunta regionale, sulla base dei trasferimenti operati dalla regione, al netto di qualsiasi ulteriore concorso e/o contributo".*

Nel corso dei lavori del Consiglio, con approvazione di apposito emendamento, veniva introdotto la proroga della previsione di copertura del capitolo 552053 sino al 31 dicembre 2022, in linea con quanto previsto dall'art. 6 del d.l. 23.07.2021 n. 105 (Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19).

Il referto tecnico allegato all'emendamento indica per il 2021 ed il 2022 le stesse modalità di copertura sopra indicate, con indicazione del diverso importo di spesa per l'anno 2022, pari ad euro 18.584.612,85, in luogo di euro 10.841.024,16, senza tuttavia fornire chiarimenti in merito ai criteri adottati per la quantificazione del maggiore onere previsto.

L'art. 1, comma 2 della legge specifica che agli oneri derivanti dalla modifica suddetta *«si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente di cui alla Missione 10, programma 2, titolo 1».*

Osservazioni della Sezione

Dall'esame della documentazione finanziaria emergono carenze con riferimento alla quantificazione delle singole autorizzazioni di spesa, limitandosi la stessa a indicare l'onere finanziario complessivo, senza però fornire alcuna puntualizzazione ulteriore sui criteri di stima impiegati.

Giova al riguardo ribadire che l'articolo 17, comma 3, della legge 196/2009 prevede l'adozione di una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare a ciascun progetto o disegno di legge, anche nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale, tenuto conto dello specifico richiamo di cui al successivo comma 6, a mente del quale «*i* ***disegni di legge di iniziativa regionale*** *[..] devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3*».

La relazione tecnica ha la finalità di definire l'onere complessivo connesso ad una determinata disposizione, consentendo la valutazione dei dati, dei criteri e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli effetti, nonché le fonti ed ogni elemento utile per la verifica tecnica della quantificazione stessa in sede assembleare (sia a livello statale che regionale). Si tratta di uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica, e non solo una semplice garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa.

Il Collegio richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari, esplicitando la metodologia seguita e gli esiti dell'analisi condotta nella relazione tecnico-finanziaria; appare inoltre necessario ribadire: *i)* che il mero rinvio alla disponibilità di bilancio (nel caso di specie «*nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente di cui alla Missione 10, programma 2, titolo 1*») non appare, invero, risolutivo, essendo l'Ente tenuto a dare conto delle verifiche condotte sulla congruità delle risorse stanziate rispetto agli interventi da realizzare; *ii)* che le operazioni di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa vanno analiticamente esposte anche con riferimento alla capienza del capitolo inciso.

***

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 42 «*Norme in materia di valorizzazione e promozione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale pugliese*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 108 del 17.03.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale n. 42/2021 la Regione Puglia intende promuovere e valorizzare la produzione di birra artigianale e agricola nel territorio pugliese, in quanto attività promettente sia dal punto di vista produttivo, sia dal punto di vista dello sviluppo economico, turistico e culturale.

La Regione, a tal fine, prevede una serie di iniziative (art.1, comma 2):

«*a) istituisce, anche a fini conoscitivi e promozionali, il registro dei birrifici e microbirrifici artigianali e agricoli che abbiano stabilimento di produzione in Puglia;*

b) valorizza le imprese del settore che producono birra artigianale, anche attraverso la creazione di contrassegni o marchi dedicati;

c) promuove e sostiene la creazione di nuove e qualificate imprese nel settore della produzione di birra artigianale e agricola;

d) promuove e sostiene l'introduzione di processi innovativi ed ecosostenibili nella produzione della birra artigianale e agricola, anche attraverso il supporto a interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti di produzione e conservazione;

e) promuove lo sviluppo dell'associazionismo e della cooperazione tra imprese del comparto;

f) favorisce la corretta informazione al consumatore con particolare riguardo alla qualità del prodotto, alle caratteristiche organolettiche e alle materie prime utilizzate;

g) promuove e sostiene la creazione di percorsi turistici esperienziali legati ai luoghi di produzione della birra artigianale e agricola e di percorsi gastronomici dedicati anche supportando la formazione di operatori specializzati e le iniziative di promozione correlate al comparto brassicolo;

h) promuove e sostiene la qualificazione e l'aggiornamento professionale degli operatori del settore;

i) sostiene la partecipazione dei microbirrifici pugliesi alle iniziative fieristiche nonché agli eventi e alle competizioni nazionali e internazionali dedicate al comparto, promuovendo e sostenendo altresì iniziative ed eventi dedicati sul territorio pugliese;

j) promuove e sostiene l'internazionalizzazione dei microbirrifici pugliesi anche tramite i canali e-commerce o tramite la creazione di un portale web dedicato;

k) promuove la creazione di una filiera pugliese della birra artigianale incentivando i produttori che utilizzano materie prime locali;

l) incentiva l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione, in funzione delle innovazioni tecnologiche, organizzative, di processo e di prodotto, ivi compresi i processi di valorizzazione e certificazione di qualità».

L'art. 3 (*Vendita diretta*) attribuisce ai birrifici la facoltà di svolgere attività di vendita e somministrazione diretta per il consumo sul posto dei prodotti di propria produzione, utilizzando locali e arredi dell'azienda, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza vigenti.

L'art. 4 (*Promozione della coltivazione e della lavorazione delle materie prime per la produzione della birra*) prevede il supporto della Regione allo sviluppo della coltivazione e della lavorazione in Puglia delle materie prime per la produzione della birra.

Con l'art. 5 (*Valorizzazione della birra artigianale e agricola*) la Regione promuove e sostiene attività e iniziative d'informazione, promozione e valorizzazione della birra artigianale prodotta dai birrifici pugliesi.

L'art. 6 della norma (*Interventi per la valorizzazione e la promozione della birra artigianale pugliese*) prevede che, annualmente, **la Giunta regionale** adotti un programma degli interventi di sostegno suindicati, **specificando nel dettaglio i soggetti beneficiari e gli interventi ammessi ai finanziamenti.**

Gli artt. 7 (*Formazione professionale – Mastri Birrai e Mastre Birraie di Puglia*) e 8 (*Formazione professionale*) contengono previsioni riguardanti la qualificazione professionale e la trasmissione delle conoscenze relative alla produzione di birra.

L'art. 10 (*Disposizioni finanziarie*), comma 2, dispone che «*Limitatamente alle risorse regionali, per gli interventi previsti dalla presente legge, è autorizzata la spesa massima di euro 100 mila per ciascuno degli esercizi 2022 e 2023. Alla copertura finanziaria si provvede mediante l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa nella missione 16, programma 1, titolo 1, per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 mediante prelevamento dal capitolo 1110070 "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di approvazione*"». Per gli oneri relativi agli esercizi successivi, invece, il comma terzo dell'articolo rinvia alle relative leggi di approvazione del bilancio.

La relazione tecnico-finanziaria illustra talune possibili tipologie di intervento (per esempio emissione di voucher formativi per gli operatori di settore, contributi ad imprese nascenti o già esistenti, campagne informative e di sensibilizzazione sul "bere responsabile" e ne ipotizza il relativo onere). Nel complesso, giunge ad una stima della spesa annua pari a euro 100.000,00.

L'originaria proposta di legge (art. 9 – *Disposizioni finanziarie*) prevedeva l'adozione di misure di sostegno del valore massimo di euro 100.000,00, a partire dall'esercizio 2021,

rinviando la spesa relativa agli esercizi successivi, alle leggi di approvazione del bilancio. L'originario referto tecnico riportava, tuttavia, in data 19.07.2021, parere negativo della Sezione Bilancio e Ragioneria, per mancanza di disponibilità sul capitolo indicato per la copertura finanziaria.

La definitiva formulazione delle disposizioni finanziarie, che contengono una previsione di spesa esclusivamente per gli esercizi 2022 e 2023, supportata dal referto tecnico del 27.07.2021 e riportante il nulla-osta della Sezione Bilancio e Ragioneria in relazione alla copertura finanziaria della spesa, è stata successivamente introdotta all'esito dei lavori della Commissione IV del 29.07.2021.

Osservazioni della Sezione

La legge n. 42/2021 si limita a fissare un tetto di spesa per finanziare svariati interventi, rinviando a un programma annuale di competenza della Giunta, la definizione dell'entità e dei destinatari delle specifiche misure di sostegno.

Si evidenzia, al riguardo, come tale *modus operandi* finisca di fatto con il rinviare a una fonte sub-primaria l'individuazione degli oneri finanziari, con ciò violando il principio di autosufficienza della legge di spesa, a mente del quale, l'indicazione della copertura finanziaria deve esser contestuale alla previsione degli oneri, senza possibilità di rinvio ad altre fonti (di rango normativo o amministrativo).

In proposito, giova richiamare il principio espresso dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui «*la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2013/INPR).

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità, in sede di redazione della relazione tecnica, di dettagliare in modo analitico gli oneri finanziari recati da ciascuna disposizione, nonché di valutare preventivamente la congruità delle risorse impiegate rispetto alla finalità perseguita dalla norma, ancor più necessario nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, potrebbe richiedere lo stanziamento di ulteriori risorse, ovvero comportare l'abbandono dell'intervento avviato e originariamente programmato, con ciò vanificando le

insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

Infine, anche la legge in esame, al pari delle precedenti (legge reg. nn. 10/2021, 15/2021, 22/2021, 32/2021, 35/2021, 37/2021), prevede di far fronte al maggiore onere finanziario con prelevamento dal Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10/2021, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura del fondo speciale, nella specie mancante.

***

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 48 «***Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023***»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 219 del 15.11.2021

Referto tecnico: non presente

Con la legge n. 48 del 30 novembre 2021, la Regione Puglia ha inteso introdurre le variazioni necessarie a recepire le risultanze del rendiconto regionale 2020 (approvato con l.reg. n. 47/2021), nonché le variazioni ritenute necessarie ad adeguare il bilancio di previsione alle vicende economico-finanziarie sopravvenute (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016).

Al Capo I, l'art. 2 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente in € 3.374.149.866,07.

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese, per l'esercizio finanziario 2021, risulta aumentato di € 145.629.000,00 quanto alle previsioni di competenza e di cassa.

Per l'esercizio finanziario 2022, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di € 58.393.000,00 e per l'esercizio finanziario 2023 l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di € 53.579.555,20.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2021, in conformità a quanto disposto con l'art. 9 della l.r. n. 47/2021, è determinato in € 2.045.739.043,17.

Al capo II della presente legge sono riportate le norme di carattere finanziario tese a fronteggiare le esigenze insorte nel corso della gestione.

Ai fini del presente referto, si è provveduto ad esaminare le seguenti disposizioni normative:

- **Articolo 7**: prevede un aiuto straordinario in favore dei familiari dei soggetti colpiti da atrofia muscolare spinale di tipo 1 (SMA 1), per i quali non risulti possibile accedere a terapie innovative con rimborso a carico del Servizio Sanitario Nazionale, in presenza di valutazione positiva da parte dell'equipe specialistica di un centro di riferimento italiano. A tal fine è istituito, presso il Coordinamento Malattie Rare dell'Agenzia Regionale per la Salute ed il Sociale — AreSS, un apposito fondo sociale di sostegno.

Il comma 2 dello stesso art. 7 assegna **all'AreSS la definizione dei criteri di assegnazione e delle modalità di erogazione del Fondo**.

Per l'attuazione di tale intervento, nell'ambito della missione 12, programma 5, del bilancio regionale, è assegnata una dotazione, in termini di competenza e cassa, di euro 1 milione per l'anno 2021, e di euro 2 milioni per ciascuno degli esercizi 2022 e 2023.

La copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata alla legge di assestamento.

- **Articolo 8**: mira, attraverso il coinvolgimento della rete delle farmacie convenzionate pubbliche e private, ad accelerare i tempi in fase di check-in ai punti vaccinali oltre che ad offrire, alle categorie di soggetti coinvolti nel piano straordinario di vaccinazione per la somministrazione della terza dose di vaccino anti-Covid, un sistema di prenotazione.

La disposizione comporta oneri a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e di cassa, per euro 200 mila, nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1.

La copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata alla legge di assestamento.

- **Articolo 10:** al comma 1, assegna un contributo straordinario a sostegno delle attività di assistenza e pronto soccorso di cani e gatti randagi in favore dei Comuni pugliesi che abbiano sottoscritto con il Dipartimento di medicina veterinari dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" convenzioni per lo svolgimento di tale attività. La disposizione comporta oneri a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e di cassa, per euro 100 mila nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1.

La copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata al disegno di legge dell'assestamento.

- **Articolo 11**: dispone modifiche alla legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 *(Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionali e controllo)* in materia di piani di restituzione dei crediti vantati dalla Regione Puglia. Il comma 1 interviene sulla durata del recupero dilazionato del credito, estendendola a massimo centoventi rate mensili (modificando il comma 2 dell'art. 72 della legge n. 28/2001).

Il comma 2 prevede, per gli Enti locali, la possibilità di estendere ulteriormente i termini di dilazione fino ad un massimo di trenta rate semestrali, nel rispetto di eventuali differenti termini previsti da specifiche disposizioni di legge o convenzionali (introducendo il comma 2-bis all'art. 72 della legge 28/2001).

Il comma 3 contempla la possibilità, su richiesta dell'ente locale, di rimodulazione di un piano già concesso, previa verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio regionale.

La disposizione, da quanto emerge dalla relazione sulle coperture allegata al disegno di legge, non comporta oneri a carico del bilancio regionale «*in quanto norma di carattere ordinamentale*».

- **Articolo 12**: dispone modificazioni all'articolo 4 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35 *(Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021),* in materia di programmazione straordinaria di contributi agli investimenti alle Amministrazioni Pubbliche, destinando all'Università degli Studi di Foggia un contributo in conto capitale fino ad un massimo di euro 7,5 milioni per l'esercizio finanziario 2021.

Tale contributo è finalizzato all'acquisto, da parte dell'Università degli Studi di Foggia, dell'immobile sito in Foggia denominato "Ex Scuola di Polizia - Caserma Miale" da destinare alle esigenze istituzionali dell'Ateneo e, in particolare, al fine del potenziamento e dell'ampliamento dell'offerta formativa, anche in considerazione della carenza di spazi e ambienti adeguati alla vita universitaria nonché dell'incremento delle immatricolazioni.

Inoltre, per finalità di carattere sociale, in considerazione dell'importanza della promozione della cultura della legalità e dell'antimafia sociale nella formazione giovanile, l'Università degli Studi di Foggia assicurerà, nell'ambito dei predetti spazi, la disponibilità di una parte dell'immobile per le esigenze della Direzione distrettuale antimafia e della Direzione investigativa antimafia che saranno definite in apposita Convenzione da stipularsi tra la Regione Puglia, l'Università degli Studi di Foggia e le predette Direzioni.

La disposizione in esame comporta oneri a carico del bilancio regionale in termini di competenza e cassa per complessivi euro 7,5 milioni, cui si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di cui all'articolo 4, comma 3, della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35.

- **Articolo 13**: fissa in euro 14 milioni il contributo regionale straordinario di cui all'articolo 12 della legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1 in favore dei Consorzi di bonifica *(Norme straordinarie in materia di Consorzi di Bonifica commissariati),* quantificato in euro 10 milioni per l'esercizio finanziario 2021, dall'articolo 7, comma 1, della legge 30 dicembre 2020, n. 35 *(Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).*

Dalla relazione dell'Assessorato alle politiche agricole, allegata al disegno di legge, emerge che la quantificazione delle risorse allocate scaturisce da un'analisi dei fabbisogni necessari a sostenere le spese annuali di funzionamento dei Consorzi di bonifica commissariati. Dalla stessa relazione si evince che tale contributo straordinario, previsto per le annualità precedenti (2019 e 2020), per l'importo di € 10 milioni (rispettivamente, leggi nn. 67/2018 e 55/2019), è stato puntualmente integrato poiché rivelatosi, per entrambe le annualità, insufficiente a far fronte alle spese di funzionamento dei Consorzi di bonifica commissariati, in particolare con riferimento alle spese per lavoro dipendente a tempo determinato e indeterminato.

La disposizione comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa, pari ad euro 4 milioni, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1.

La copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata al disegno di legge dell'assestamento.

- **Articolo 14:** assegna all'Agenzia Regionale per le politiche Attive del Lavoro (ARPAL), un contributo straordinario, nelle more del completamento delle procedure di selezione del personale per il potenziamento dei Centri per l'Impiego di Puglia (e comunque non oltre il 30 giugno 2022), destinato a prorogare l'accordo di collaborazione siglato dall'Agenzia con la Provincia di Brindisi, in data 13 luglio 2020, ai sensi dell'art. 15, legge 241/1990.

Nella relazione illustrativa si precisa che, in forza di tale accordo, la Provincia di Brindisi si è impegnata ad affidare *in house* alla società Santa Teresa Multiservizi s.p.a, di cui è unico socio, le attività del progetto "Assistenza tecnica ai servizi di orientamento dell'utenza presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Brindisi", mettendo a disposizione, tramite la medesima società partecipata, le unità da impegnare nel progetto tra cui, in applicazione dell'art. 50 del d.lgs. n. 50/2016 (clausola sociale di salvaguardia della stabilità dei posti di lavoro), i lavoratori della società già impegnati in attività di orientamento presso i Centri per l'impiego.

La disposizione ha la finalità di assicurare la continuità e la qualità dei servizi di supporto tecnico ed amministrativo alla gestione dei centri per l'Impiego dell'ambito provinciale di Brindisi e comporta oneri a carico del bilancio regionale in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2021 per euro 225 mila e in termini di competenza per l'esercizio finanziario 2022, per il medesimo importo, nell'ambito della missione 15, programma 1, titolo 1.

La relativa copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata al disegno di legge dell'assestamento.

- **Articolo 15**: al comma 1, assegna ai Comuni di Chieuti e San Severo un contributo straordinario per l'adozione di misure ambientali urgenti al fine di ridurre il rischio di incendio nelle aree di stoccaggio illecito di rifiuti nei suddetti Comuni.

La disposizione comporta oneri a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e di cassa, per euro 500 mila, nell'ambito della missione 9, programma 3, titolo 1.

Inoltre, è stabilito che le somme recuperate dagli enti beneficiari del contributo, a valere sui soggetti responsabili, saranno rimborsate alla Regione entro 90 giorni dalla loro disponibilità.

La copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata al disegno di legge dell'assestamento.

Con **nota prot. n. 2540 del 07.06.2022**, questa Sezione di controllo, ha chiesto all'Ente:

- con riferimento **all'art. 11 (Piani di rientro),** di precisare se nel 2021, si fossero verificati casi di rimodulazioni di piani di rientro e, nel caso, illustrare i conseguenti riflessi contabili;
- con riferimento all'intervento disposto con **l'art.12 (Contributi Università di Foggia)**, di confermare se si trattasse di destinazione di quota parte del fondo per il sostegno degli investimenti pubblici, già previsto per l'esercizio finanziario 2021 per l'importo complessivo di € 200 milioni (missione 20, programma 3, titolo 2) che non determina, quindi, innovazione sulla legislazione sostanziale vigente, oltre che di indicare la tecnica adottata per la quantificazione dell'onere (7,5 milioni);
- con riferimento agli altri interventi su esposti, non risultando esplicitate, in assenza delle relazioni tecnico finanziarie, le tecniche e i criteri adottati dall'Ente per la quantificazione dei correlati oneri, di illustrare, per ciascuna misura introdotta, il percorso logico seguito per la quantificazione della spesa; di precisare se tali interventi avessero comportato effetti innovativi sulla legislazione sostanziale vigente; di confermare la mancanza dei relativi referti tecnici, ovvero, in caso contrario, provvedere all'invio degli stessi a questa Sezione di controllo.

L'Ente, con **nota prot. del 23.06.2022 (prot. Cdc 2785 del 24.06.2022)**, ha riscontrato le richieste di questa Sezione di controllo, precisando:

- **con riferimento all'art. 11**, che nel corso dell'esercizio 2021 non sono state concesse rimodulazioni di piani di rientro già in corso;

- **con riferimento all'art. 12**, che la spesa prevista per il contributo a favore dell'Università di Foggia, fino ad un importo massimo di euro 7,5 milioni, costituisce una quota parte del fondo per il sostegno degli investimenti pubblici di euro 200 milioni previsto per l'esercizio finanziario 2021 dall'articolo 4, comma 3, della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35. Quanto, invece, alla quantificazione dell'onere, ha riferito che l'Università di Foggia aveva già previsto l'acquisto di un immobile del valore massimo di euro 10 milioni nel piano degli investimenti 2021-2023 e, nel corso del 2021, aveva avviato un'indagine esplorativa allo scopo di individuare eventuali offerenti. Per come riferito, l'immobile è stato sottoposto a valutazione di congruità da parte dell'apposita Commissione dell'Agenzia del Demanio che, con verbale del 17 febbraio 2022, ha ritenuto congruo il prezzo di euro 6,5 milioni (al netto dell'IVA) offerto dalla proprietà. A tal riguardo l'Ente ha allegato il verbale della seduta del 17 febbraio 2022 della "*Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative*" – *Agenzia del Demanio* (all. 11) e il Decreto direttoriale n. 433/2022 del 9 marzo 2022 (all. 12);
- con riferimento alle tecniche e ai criteri adottati per la quantificazione degli oneri discendenti dagli altri interventi previsti, l'Ente ha precisato quanto segue:

  • ***Art. 7*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale): la stima è stata effettuata sulla base del fabbisogno medio per la cura di pazienti con tale patologia, e a copertura delle esigenze di due famiglie, parametrato alla popolazione infantile potenzialmente interessata;*

  • ***Art. 8*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale): la stima è stata effettuata sulla base dell'accordo tra Regione Puglia e farmacie convenzionate pubbliche e private con riferimento alla prenotazione della somministrazione della dose booster per la popolazione Over 80 (deliberazione della Giunta regionale 24 febbraio 2021, n. 273) allibrandolo per il solo mese di dicembre 2021 e sulla base degli over 80 pugliesi potenzialmente interessati;*

  • ***Art. 10*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale): il contributo previsto costituisce un limite massimo di spesa, ritenendo prevedibile che l'importo concesso sia largamente al di sotto delle esigenze reali.*

  • ***Art. 13*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale ed Ambientale): Nel corso dell'anno 2021 detto importo di 14 milioni di euro è stato solo utilizzato per il pagamento degli emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato di cui all'articolo 12, comma 2, lettera a) della legge regionale n. 1/2017 dei Consorzi di Bonifica Commissariati di Arneo, Stornara e Tara, Terre d'Apulia ed Ugento e Li Foggi per un importo totale di euro 12.812.087. Il residuo dello stanziamento pari ad euro 1.187.913,00*

è stato, invece, con determinazione dirigenziale 22 dicembre 2021, n. 356, utilizzato per il pagamento delle spese di gestione sostenute dai Consorzi di Bonifica Commissariati di Arneo, Stornara e Tara, Terre d'Apulia ed Ugento e Li Foggi ai sensi dell'articolo 12, comma 2, lettere b) e d), della predetta legge regionale n. 1/2017 a fronte di una richiesta di pagamento pari ad euro 3.052.218,74 da parte del Commissario Straordinario Unico dei Consorzi di Bonifica Commissariati, con nota PEC n. 1091 del 14 dicembre 2021, alla luce della grave emergenza sanitaria da Covid-19 e stagione estiva particolarmente siccitosa – che hanno generato oneri imprevisti, soprattutto per le maggiori spese per energia elettrica.

- ***Art. 14:*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Politiche del Lavoro, Istruzione e Formazione). La quantificazione degli oneri finanziari è stata determinata sulla base dell'onere già quantificato nella precedente convenzione sottoscritta in data 13 luglio 2020 tra l'Agenzia ARPAL e Provincia di Brindisi, oggetto di proroga.*

- ***Art. 15*** *(istruttoria a cura del Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana) territori dei Comuni di Chieuti e San Severo ospitano aree oggetto di stoccaggio illecito di rifiuti, su cui è intervenuta anche l'autorità giudiziaria che ne ha disposto il sequestro (rif. proc. penale n. 12879/18 RGNR mod.21 DDA-Bari). A seguito degli accertamenti degli Enti preposti al controllo, i Comuni hanno provveduto ad emettere i relativi provvedimenti ordinatori nei confronti dei soggetti obbligati/responsabili finalizzati alla rimozione dei rifiuti dalle aree interessate e la messa in sicurezza delle stesse. Stante l'inerzia dei soggetti destinatari dei suddetti provvedimenti, i Comuni territorialmente competenti, nella qualità di soggetti cui, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, del TUA, è demandata in via prioritaria l'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate, hanno comunicato l'indisponibilità economico/finanziaria a provvedervi allo scadere dei termini indicati nelle Ordinanze. Pertanto, in virtù delle rilevate criticità ambientali, la Regione Puglia ha assegnato ai predetti Comuni un contributo straordinario, pari ad euro 500 mila, quantificato in funzione delle attività necessarie per l'avvio dei preliminari interventi ambientali e misure urgenti finalizzate alla messa in sicurezza dei predetti siti di stoccaggio e riduzione del rischio di combustione dei rifiuti illecitamente abbancati, e con obbligo di restituzione da parte degli Enti beneficiari, che agiranno nei confronti dei soggetti obbligati/responsabili per il recupero delle somme anticipate. Si rappresenta che l'importo assegnato finanzia solo una misura urgente onde evitare prioritariamente un'ulteriore eventuale combustione dei rifiuti illecitamente abbancati.*

In relazione a tutti i sopra indicati interventi**,** l'Ente ha confermato che dagli stessi derivano effetti innovativi sulla legislazione sostanziale vigente, la cui copertura finanziaria è assicurata nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio allegata al disegno di legge dell'assestamento.

Infine, in relazione all'assenza di referti tecnici di accompagnamento alle disposizioni approvate con la legge in argomento, l'Ente ha precisato che in sede di predisposizione dei disegni di legge recanti variazioni di bilancio complesse, quali a titolo esemplificativo la legge di stabilità regionale e la legge di assestamento, le singole norme sono accompagnate

dalle relazioni illustrative, a cura delle Strutture tecniche competenti per materia, che espongono gli aspetti tecnico-normativi, nonché le finalità delle disposizioni e la quantificazione degli oneri, mentre resta a carico della Sezione Bilancio e Ragioneria, in qualità di Struttura tecnica proponente, la redazione di apposita relazione sulle coperture finanziarie, le quali vengono individuate nell'ambito della variazione di bilancio complessiva. Nel caso specifico del disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2021 (ddl 15 novembre 2021, n. 219), la variazione complessiva è illustrata nella tabella allegata al medesimo disegno di legge.

Osservazioni della Sezione

La legge regionale n. 48/2021 contempla una pluralità indistinta di interventi specifici, anche innovativi della legislazione vigente, non suffragati da un'analitica esplicitazione, in sede di relazione tecnica, dei criteri sottesi alla quantificazione degli oneri finanziari, non offrendo, in tal modo, a questa Sezione, sufficienti e adeguati elementi di valutazione in ordine al rispetto del principio di copertura sancito dall'art. 81 Cost..

La funzione tipica dell'assestamento, invero, è quella di rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa in funzione delle necessità emerse in corso d'anno e in tale quadro la legge di assestamento può esplicare con pienezza, la propria funzione allocativa, non senza, tuttavia, essere corredata di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui all'art. 17, comma 3, della l. n. 196/2009, che costituisce l'antecedente logico-giuridico per la corretta individuazione della copertura dell'onere.

Tali considerazioni valgono anche con riferimento alle disposizioni asseritamente qualificate come non onerose.

Si vuol fare riferimento, in particolare, **all'art. 17** della l. reg. n. 48/2021 (che modifica la l. reg. n. 4/2012), nella parte in cui prevede, per il personale dei **Consorzi di bonifica** della Regione Puglia, l'individuazione di un unico Organismo indipendente di valutazione (OIV) a carattere collegiale, composto da **soggetti esterni ai consorzi** (art. 35-*ter*, inserito dopo l'art. 35-*bis* della l. reg. n. 4/2012).

Si prevede in particolare che «i *Presidenti dei consorzi, d'intesa, nominano i componenti dell'OIV [...] e* ***definiscono l'indennità loro spettante.*** *Qualora l'intesa non venga raggiunta, la nomina dei componenti dell'OIV e la definizione delle indennità sono effettuate dal Presidente della Giunta regionale»* (art. 35-ter, comma 3).

L'art. 16 della l. reg. n. 48 de 2021, al secondo e ultimo comma, prevede che *«dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non discendono nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Agli adempimenti disposti dalla norma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione Puglia».*

Orbene, non si rinviene, nella legge, così come nella relazione allegata al disegno di legge, alcuna indicazione in merito alle modalità di determinazione del compenso dovuto ai soggetti esterni e alle relative fonti di copertura il che si traduce, all'evidenza, nell'erronea previsione dell'invarianza della spesa.

***

Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 50 «*Ratifica, ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario regionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, della variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale in via d'urgenza con deliberazione 30 novembre 2021, n. 2040*»

Proposta di legge della Giunta n. 374 del 17.12.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale n. 50/2021 la Regione Puglia ha ratificato la variazione al bilancio regionale 2021-2023 adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 30 novembre 2021, n. 2040 ai sensi dell'articolo 109, comma 2 *bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 ("*Misure di potenziamento del Servizio sanitario regionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*"), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 modificato dall'articolo 1, comma 786, dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Le variazioni oggetto della deliberazione giuntale hanno avuto a oggetto interventi finalizzati a dare tempestiva copertura alla spesa per assicurare i servizi ferroviari in ragione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, nonché di garantire l'attuazione di ulteriori misure emergenziali connesse a specifici interventi assistenziali per gli immigrati.

Dal referto tecnico allegato al disegno di legge, si evince che le variazioni apportate al bilancio hanno comportato un incremento della spesa, in termini di competenza e di cassa per l'esercizio 2021 di:

- € 100.000,00 nell'ambito della missione 3, programma 3, titolo 1, capitolo U0814038 *Spese per l'attuazione di interventi in materia di sicurezza del cittadino. Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche*; con corrispondente variazione in diminuzione nell'ambito della missione 4, programma 2, titolo 1, capitolo U0402001 *Misure per concorrere alla integrazione culturale dei cittadini extracomunitari. Art. 37 L.R. n. 67/2017*;
- € 2.815.518,39 nell'ambito della missione 10, programma 1, titolo 1, capitolo U0552135, con corrispondente variazione in diminuzione nell'ambito della missione 10, programma 2, titolo 1, capitolo U1002014 *Maggiori oneri rivenienti dalla istituzione di servizi di trasporto aggiuntivi affidati ai sensi del reg. cee. (ce) n. 1370/2007. Art. 9 L.R. 67/2018*;
- € 600.000,00 nell'ambito della missione 12, programma 4, titolo 1, capitoli U0941042-U0941040-U0941043 *Interventi a sostegno dell'immigrazione. Art. 9 L.R. 32/2009*, con corrispondente variazione in diminuzione nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1, capitolo U0001750 *Spese per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali*;

e per l'esercizio 2022, in termini di sola competenza per:

- € 1.081.009,02 nell'ambito della missione 10, programma 1, titolo 1, capitolo U0552135, con corrispondente variazione in diminuzione nell'ambito della missione 10, programma 2, titolo 1, capitolo U1002014 *Maggiori oneri rivenienti dalla istituzione di servizi di trasporto aggiuntivi affidati ai sensi del reg. cee. (ce) n. 1370/2007. Art. 9 L.R. 67/2018*.

Osservazioni della Sezione

Il Collegio rammenta come lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra richieda la dimostrazione sia della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, sia soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

E tanto al fine di scongiurare il rischio, che potrebbe profilarsi in futuro, circa la necessità di dover integrare gli stanziamenti di bilancio per il conseguimento delle originarie finalità, espresse dalle precedenti autorizzazioni di spesa non venute meno.

***

LEGGI REGIONALI NON ONEROSE CHE HANNO FORMATO OGGETTO DI APPROFONDIMENTO

Legge regionale 19 aprile 2021, n. 4 «*Screening obbligatorio per l'atrofia muscolare spinale (SMA)*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 37 dell'11.02.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente.

La legge regionale n. 4/2021 mira ad estendere lo screening neonatale obbligatorio alla patologia dell'atrofia muscolare spinale (SMA), al fine di addivenire ad una diagnosi precoce della malattia e, conseguentemente, all'individuazione delle tipologie di cura più idonee da somministrare in fase precoce.

L'art. 1, comma 1 della norma fa presente che il suddetto screening è obbligatorio ai sensi della legge 19 agosto 2016, n. 167 (*Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie*).

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che le disposizioni contenute nella norma in argomento abbiano natura di progetto pilota sperimentale «*Per la durata massima di ventiquattro mesi, e in ogni caso sino alla revisione e aggiornamento della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, della l. 167/2016*».

Gli articoli da 2 a 8 della norma dettano le modalità operative di esecuzione dello screening, demandando alla Giunta la competenza ad apportarvi eventuali modifiche.

L'articolo 9 (*Norma finanziaria*), al primo comma stabilisce che, per le finalità di cui alla norma in esame, «*si provvede nell'ambito del capitolo 741090, in quanto prestazione e servizio rientrante nei Livelli essenziali di assistenza (LEA).*

Il comma seguente fornisce indicazioni per la copertura di spesa successiva all'esercizio 2021, stabilendo che «*Per l'esercizio finanziario 2021 e per la durata massima di ventiquattro mesi, e in ogni caso sino alla revisione e aggiornamento della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, della l. 167/2016, le disposizioni contenute*

nella presente legge hanno natura di progetto pilota sperimentale e sono pertanto finanziate con le stesse modalità previste dal comma 1».

Il testo della proposta di legge è accompagnato dalla clausola di invarianza finanziaria, a mente della quale: «*La presente proposta di legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale, perché ai relativi costi si provvede nell'ambito della dotazione appostata per le prestazioni e servizi rientranti nei livelli essenziali d'assistenza*».

La scheda ATN riporta perplessità in ordine alla clausola di invarianza, «*avendo verificato che si è ancora in attesa che l'atrofia muscolare spinale (SMA) sia formalmente inserita nell'elenco delle patologie per le quali i costi del relativo screening neonatale trovano copertura economica da parte dello stato*»; si precisa, tuttavia, che «*lo screening sulle malattie neuromuscolari genetiche già dal 2018 è indicato dal legislatore nazionale quale prestazione rientrante tra i LEA*».

Osservazioni della Sezione

La tecnica di copertura prescelta è quella dell'imputazione a carico del bilancio regionale, con ricorso allo stanziamento già esistente.

La norma finanziaria (art. 9) si limita, tuttavia, a indicare il capitolo sul quale imputare le spese (capitolo 741090, in quanto prestazione e servizio rientrante nei LEA), senza quantificare l'onere finanziario discendente dalle previsioni in esame e, cosa ancor più opinabile, senza essere suffragata da elementi che consentano di conoscere la capienza del capitolo medesimo, anche e soprattutto per la mancanza nella specie, di un referto tecnico e di una relazione tecnica utili a fornire il necessario corredo informativo relativo alle operazioni di quantificazione degli oneri nonché di invarianza finanziaria.

Tale modalità di copertura, invero, si limita a dare per scontata e presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, invece, essere rappresentata e comprovata analiticamente dalla relazione tecnica che, come chiarito dalla Sezione delle autonomie, deve «*necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti,* ***sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle***

risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio» (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

Tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" – costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri.

Al riguardo, l'insegnamento della Corte costituzionale è costante nel ritenere che in questi casi «*la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*» (Corte cost. sent. n. 115/2012).

Si richiama pertanto l'attenzione dell'Ente sull'importanza che le leggi non onerose siano accompagnate dalla relazione tecnico-finanziaria, la quale, in tale ipotesi, dovrà esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, in conformità a quanto prescritto dall'art. 17, c. 6 bis, della l. n. 196/2009.

***

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 «*Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 210 del 22.06.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

Clausola di invarianza finanziaria: presente

La legge in argomento si propone di disciplinare a livello giuridico lo specifico settore della genomica, branca della medicina che utilizza la biologia molecolare ed il metodo di clonaggio dei geni e di sequenziamento del DNA, al fine di studiare le malattie rare.

L'art. 1 prevede l'istituzione del servizio di analisi genomica avanzata e, al comma 2, ne dispone l'erogazione a carico del Servizio sanitario regionale *"in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche (…)".*

Circa i tempi e le modalità dell'esame, l'articolo 2 (*Tempi e modalità del prelievo*) prevede il prelievo ematico o, in assenza di disponibilità e casi particolari, di altro tessuto, da inviare, previo consenso e nota informativa, da un'Unità operativa di Genetica medica o da altra Unità operativa di competenza specifica al Laboratorio di Medicina Genomica competente, entro e non oltre l'arco temporale di 36 ore dal prelievo. Dette modalità sono corredate da ulteriori specificazioni.

L'articolo 3 (*Tempi e modalità del test*) prevede che il test genetico sarà trasmesso al medico prescrittore o alla Unità operativa richiedente, entro sei mesi dal prelievo, computando in tale tempo massimo anche l'estensione del test ai genitori, in trio e a eventuali processi di validazione. Anche in questo caso sono previste specificazioni ed eccezioni.

Con l'articolo 4 (*Laboratorio di medicina genomica competente*) si stabiliscono le caratteristiche del Laboratorio di genomica competente e con gli articoli 5 *(Esito del test*) e 6 (*Presa in carico*) le procedure da seguire in materia di esito del test e presa in carico.

Con l'articolo 7 (*Protocollo operativo*) è stabilita la necessità di dotarsi di un protocollo operativo e con l'articolo 8 (*Modifiche modalità operative*) la possibilità assegnata alla giunta regionale di modificare le modalità operative.

Il testo della proposta di legge recava, all'art. 9 (*Norma finanziaria*), le disposizioni di natura finanziaria, prevedendo che «*Per le finalità di cui alla presente legge si provvede nell'ambito del capitolo 741090, in quanto prestazione e servizio rientrante nei Livelli essenziali di assistenza*».

Riportava, altresì, in calce la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui «*La presente proposta di legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale, perché si provvede nell'ambito della dotazione appostata per le prestazioni e servizi rientranti nei livelli essenziali d'assistenza*».

La scheda di analisi tecnico-normativa del 24.06.2021, tuttavia, precisava che «*non vi sono elementi sufficienti per poter ritenere che il servizio proposto possa essere rimesso interamente a carico del Servizio sanitario regionale, ovvero che, "il servizio di analisi genomica (...), come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara" possa ritenersi una "prestazione e servizio rientrante nei Livelli essenziali di assistenza"*».

Al fine di rendere la proposta di legge coerente con i principi dell'ordinamento interno nonché al fine di non incorrere in una violazione del Piano di rientro, suggeriva,

pertanto, in sede di un più approfondito esame in Commissione, di verificare che «*l'ambito di operatività della proposta legislativa in esame sia circoscrivibile alle sole malattie rare rientranti nei LEA, ed in particolare: quelle la cui disciplina dei LEA possa ritenersi neutra di fronte alla evoluzione tecnologica adottata ovvero quelle per cui il legislatore nazionale abbia espressamente previsto la copertura totale dei costi a carico del SSN*» .

Con emendamento del 19.07.2021, veniva soppresso l'art. 9 (*Norma finanziaria*), ma i termini di invarianza finanziaria venivano, ad ogni modo, ribaditi nella relazione di accompagnamento all'emendamento *(«La presente proposta di legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale, perché si provvede nell'ambito della dotazione appostata per le prestazioni e servizi rientranti nei livelli essenziali d'assistenza»).*

La legge n. 28/2021 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in data 12 ottobre 2021 con riferimento all'art. 1, comma 2 e artt. 5 e 6, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (artt. 1, comma 2 e art. 6); per la violazione dei principi statali fissati in materia di «*Tutela della salute*» ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione (art. 5).

In sede istruttoria è stato, pertanto, chiesto alla Regione se, in relazione alle prestazioni previste dalla legge regionale in argomento, negli esercizi 2021 e 2022, fossero stati registrati impegni di spesa ed emessi mandati di pagamento, avendo cura di specificarne data e ammontare.

Riscontro della Regione

La Regione, con la nota di riscontro del 24.06.2022, ha reso noto che, in relazione alle spese connesse alla legge regionale n. 28/2021, non sono stati istituiti capitoli di spesa, né adottati atti di impegno.

Osservazioni della Sezione

In disparte ogni valutazione circa i profili di illegittimità costituzionale della legge in esame, tuttora al vaglio della Consulta e i limiti discendenti dal piano di rientro sanitario regionale (tra cui, l'impossibilità per la regione di garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabile nell'ambito del SSN, come elencate nell'allegato 4, richiamato dall'art. 15 del decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri 12 gennaio 2017), il Collegio non può esimersi dall'evidenziare la mancanza di un'espressa attestazione circa la disponibilità finanziaria dello stanziamento di bilancio prescelto per la copertura (dotazione per le prestazioni e servizi rientranti nei livelli essenziali d'assistenza), in uno con l'assenza di qualsivoglia precisazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l'onere finanziario.

Invero, la clausola di invarianza finanziaria contenuta nel progetto di legge e nella relazione di accompagnamento all'emendamento («L*a presente proposta di legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale, perché si provvede nell'ambito della dotazione appostata per le prestazioni e servizi rientranti nei livelli essenziali d'assistenza»),* costituisce una mera clausola di stile, non adeguatamente motivata, in quanto priva delle dovute esplicitazioni che, ai sensi dell'articolo 17, comma 6-*bis* della legge n. 196/2009, devono essere contenute nella relazione tecnica, nella specie peraltro mancante.

Giova al riguardo rammentare che l'invarianza della spesa va sempre dimostrata, pena il rischio di elusione del disposto legislativo di cui all'art. 17 della l. n. 196/2009 che, come noto, impone, anche al legislatore regionale, di corredare le disposizioni munite di clausola di neutralità finanziaria (e dunque, non comportanti nuovi oneri finanziari) di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

Tanto risulta essere in linea con il principio più volte affermato dalla Consulta, secondo cui la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959) e la mera declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il carattere finanziariamente neutrale della disposizione di legge.

Si richiama, pertanto, l'attenzione della Regione sulla necessità di meglio esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria e redigere, anche nel caso di leggi asseritamente non implicanti oneri finanziari, la necessaria relazione tecnico-finanziaria.

***

Legge regionale 16 dicembre 2021, n. 49 «*Modifica della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari)*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 319 del 04.11.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

La legge regionale n. 49/2021 introduce modifiche alla legge regionale n. 3/1994, che dispone in materia di spese e di contributi per il funzionamento dei Gruppi consiliari.

Obiettivo dell'intervento, per come emerge dalla relazione di accompagnamento alla proposta di legge, è quello di superare le incertezze interpretative sorte in occasione delle verifiche condotte dalla Sezione regionale sui rendiconti dei gruppi consiliari 2020 e 2021, ai sensi del d.l. n. 174/2012, con specifico riferimento alla corretta allocazione contabile delle spese di personale e delle spese per consulenze.

La struttura dei rendiconti, infatti, da elaborare secondo lo schema allegato al DPCM 21.12.2012, distingue nettamente tra "spese per il personale" e "spese per consulenze, studi e incarichi" (queste ultime, qualificabili quali spese di funzionamento) e la normativa regionale non appariva coerente con tale ripartizione, ricomprendendo all'art. 4 (*Procedure per l'assegnazione del personale*) anche le consulenze, con l'effetto di provocare l'imputazione di spese di natura diversa ad una stessa voce del rendiconto (consulenze e personale alla voce del rendiconto "spese per il personale"), con possibili rilievi da parte dell'organo di controllo.

Altra finalità della legge è quella di introdurre nuove disposizioni di dettaglio volte a meglio regolamentare la fase di restituzione delle somme dovute dal Gruppo consiliare, nel caso di rendiconto dichiarato irregolare dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 11 e 12 del decreto-legge n. 174/2012.

L'art. 5 (*Inserimento dell'articolo 6-bis nella l.r. 3/1994)* stabilisce, in dettaglio, che, in caso di delibera di irregolarità, il Consiglio regionale, nella persona del Presidente, proceda tempestivamente con la richiesta di restituzione di quanto dovuto al Presidente del Gruppo e a ciascun componente pro quota (comma 1). Prevede, altresì, che la restituzione delle somme dovute per effetto di una non corretta imputazione in rendiconto, possa avvenire con l'impiego delle somme non spese afferenti alla voce corretta, che sono nella disponibilità del gruppo, ovvero con lo scomputo dalle somme già restituite, fino alla concorrenza (comma 3).

L'art. 7 (***Disposizione transitoria***), introdotto con emendamento nel corso dei lavori del Consiglio del 17.11.2021, prevede, infine, al **comma 2** che «*In sede di prima applicazione, per effetto del principio dell'errore scusabile derivante da oggettive ragioni di incertezza e di evoluzione nell'interpretazione della normativa regionale previgente, l'irregolarità dichiarata ai*

sensi dell'articolo 1, commi 11 e 12, primo periodo, del d.l. 174/2012, a seguito di un difetto di imputazione delle spese in rendiconto, è sanata con le somme non spese, ***indipendentemente dalla relativa imputazione****, anche se restituite dal gruppo consiliare al bilancio del Consiglio regionale e fatte salve le eventuali ulteriori somme residue».*

La relazione allegata all'emendamento chiarisce che *«Con il presente provvedimento, si prevede che l'irregolarità accertata per difetto di imputazione delle spese nel modello di rendiconto, derivante da errore scusabile per oggettiva incertezza giuridica e interpretativa ascrivibile alla formulazione della l.r. n. 3/1994 nella versione vigente, perciò stesso oggetto di proposta di modifica normativa, trovi* ***sanatoria*** *per la parte capiente con le somme eventualmente restituite dai Gruppi a fine legislatura X».*

L'art. 8 (*Norma finanziaria*) della legge regionale prevede che la disposizione in parola «*non comporta oneri a carico del bilancio regionale*».

È stato osservato, tuttavia, come la mancata restituzione al Consiglio regionale di somme per spese dichiarate irregolari, in deroga alla previsione di cui all'art. 1, comma 11 del d.lgs. n. 174/2012, comportasse di fatto un onere finanziario, in termini di minore entrata.

In considerazione di quanto sopra, è stato chiesto all'Ente se fosse stata considerata l'onerosità della legge n. 49/2021 nei termini anzidetti e quale si ritenesse essere la copertura giuridicamente corretta a fronte delle minori entrate derivanti dall'applicazione della disposizione transitoria.

Riscontro della Regione

La Regione ha fornito riscontro alla richiesta dichiarando che «*La restituzione al Consiglio Regionale di somme per spese dichiarate irregolari non poteva costituire, al momento di approvazione della legge regionale n. 49/2021, una previsione di entrata del Bilancio, in quanto tali restituzioni, non rappresentavano un credito certo per l'Ente attesa la non definitività delle sentenze rese dalle Sezioni Riunite*» e che «*al momento dell'approvazione del bilancio del Consiglio regionale 2021-23, l'eventuale entrata riveniente dalle restituzioni in oggetto, non era né prevista né prevedibile*». L'Ente ha concluso, dunque, che «*La predetta legge regionale n. 49/2021 non ha avuto alcuna incidenza sull'equilibrio di bilancio, approvato e vigente al momento della promulgazione della legge regionale n. 49/2021. Per tali motivi la disposizione in oggetto è stata ritenuta non onerosa*».

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione in merito alla natura "non onerosa" della disposizione (che contemplerebbe più che una "minore" entrata, un'entrata "nuova") non senza esprimere, tuttavia, perplessità in merito all'assunto secondo cui «*La restituzione al Consiglio Regionale di somme per spese dichiarate irregolari non poteva costituire, al momento di approvazione della legge regionale n. 49/2021, una previsione di entrata del Bilancio, in* ***quanto tali restituzioni, non rappresentavano un credito certo per l'Ente attesa la non definitività delle sentenze rese dalle Sezioni Riunite***».

Giova al riguardo osservare che ai sensi dell'art. 11, comma 6 e 123 c.g.c. le Sezioni riunite in speciale composizione si pronunciano in unico grado, con accertamento definitivo che passa in giudicato in ragione del pronunciamento in sede contenziosa. Tanto, come osservato dalla giurisprudenza contabile, a garanzia delle esigenze di concentrazione e celerità del giudizio, di certezza del diritto e funzionalità del bilancio (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione n. 10/2021/EL).

Orbene, alla data dell'approvazione della legge regionale n. 49/2021 (intervenuta il 16.12.2021), le pronunce delle Sezioni riunite dovevano ritenersi passate in giudicato e l'entrata riveniente dall'obbligo restitutorio, oramai acclarata in via definitiva in sede giudiziaria, certa, liquida ed esigibile, con conseguenti obblighi a carico dell'Ente di regolarizzazione contabile.

La Regione, tuttavia, anziché registrare la predetta entrata, ha ritenuto di introdurre una disposizione transitoria volta a "sanare" l'anzidetta irregolarità, invocando il principio dell'errore scusabile.

Osserva, al riguardo, il Collegio che l'invocato principio dell'errore scusabile, così come il richiamo a «*oggettive ragioni di incertezza e di evoluzione nell'interpretazione della normativa regionale previgente*» appaiono opinabili.

Invero, già in occasione della verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2019, questa Sezione aveva riscontrato una diffusa disomogeneità tra i vari gruppi nella rendicontazione delle spese di consulenza (in alcuni casi rinvenute tra le spese di personale anziché tra quelle di funzionamento); veniva rilevato, in particolare, l'uso promiscuo dei due fondi (per il personale e per il funzionamento), con l'annesso rischio di una sostanziale elusione del *budget* previsto dalla normativa regionale per i

contributi di funzionamento (di gran lunga inferiore rispetto a quello fissato per le spese di personale).

Tale disomogeneità nelle rendicontazioni e incongruità nelle allocazioni delle spese di consulenza hanno indotto la Sezione Puglia, già nel 2020, a richiamare l'attenzione dei vari gruppi sulla corretta allocazione degli incarichi di consulenza, **prospettando**, in caso contrario, **la possibilità di un giudizio di non regolarità in occasione dell'esame dei rendiconti dell'anno successivo (relativi all'esercizio 2020).**

Tale **c**ircostanza porta, all'evidenza, ad escludere l'"effetto sorpresa" in relazione alle delibere adottate dalla Sezione nel 2021 (con riferimento al rendiconto 2020), trattandosi, viceversa, di un'ipotesi di coerente applicazione degli enunciati e delle raccomandazioni formulate nel 2020, peraltro in linea con la normativa regionale che fissava (nel testo allora vigente) caratteristiche sostanziali ben precise in ordine all'oggetto delle prestazioni sussumibili nell'ambito delle rispettive voci di rendiconto e dei conseguenti limiti budgetari.

In altri termini, l'ente disattendendo le specifiche raccomandazioni formulate dalla Sezione nel 2020, ha sostanzialmente accettato il rischio di una pronuncia di irregolarità da parte della Sezione regionale e delle annesse conseguenze in punto di obblighi restitutori; ne deriva, in forza del principio generale di autodeterminazione, al quale si correla necessariamente il principio di auto responsabilità (quale suo ineludibile corollario), l'impossibilità per l'Ente di invocare l'errore scusabile.

Quanto, invece, allo specifico contenuto della disposizione di cui al comma 2, dell'articolo 7 (*Disposizione transitoria*), della l. 49/2021, si osserva quanto segue.

La disposizione in parola, in deroga all'art. 1, commi 11, del d.lgs. 174/2012, esonera i gruppi consiliari dall'obbligo di restituire al Consiglio regionale le somme sostenute per spese di personale e/o spese di funzionamento, dichiarate "irregolari" per erronea imputazione in sede di rendiconto, quante volte sia possibile compensare tali uscite con somme non spese, "*indipendentemente dalla relativa imputazione*" (e, dunque, anche con somme afferenti, indistintamente, sia alle spese per il personale sia alle spese di funzionamento).

In tal senso si esprime anche la relazione allegata all'emendamento, secondo cui «*Con il presente provvedimento, si prevede che l'irregolarità accertata per difetto di imputazione delle spese nel modello di rendiconto, derivante da errore scusabile per oggettiva incertezza giuridica*

e interpretativa ascrivibile alla formulazione della l.r. n. 3/1994 nella versione vigente, perciò stesso oggetto di proposta di modifica normativa, ***trovi sanatoria per la parte capiente con le somme eventualmente restituite dai Gruppi a fine legislatura X****».*

La disposizione in esame, nel prevedere la possibilità di compensare le somme dovute, e oggetto di restituzione, con quelle eventualmente restituite dai Gruppi a fine consiliatura, "*indipendentemente dalla relativa imputazione*", introduce una sostanziale obliterazione dell'obbligo restitutorio a carico dei singoli gruppi, che appare violativo, per un verso delle disposizioni di cui al d.l. 174/2012, dall'altro della stessa normativa regionale che per le risorse non utilizzate al termine della legislatura prescrive uno specifico vincolo di destinazione: in dettaglio si prevede che «*eventuali avanzi vengono restituiti al bilancio regionale per essere destinati al finanziamento aggiuntivo del trasporto e dell'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole medie superiori*» (cfr. art. 4, comma 10, legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3).

Le violazioni appaiono ancor più gravi se si considera che secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni di cui al d.l. 174/2012 «*sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995)*» (Corte cost. n. 39/2014) e che «*[...]Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'àmbito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004)*» (Corte cost. n. 39/2014).

Infine, questo Collegio non può fare a meno di rilevare come l'omessa contabilizzazione di tali entrate, in ragione dell'applicazione della disposizione transitoria sopra richiamata, abbia ricadute sullo stesso bilancio della Regione, costituendo il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari, come noto, parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. Come è stato osservato dalla giurisprudenza contabile «*la struttura ed il funzionamento del bilancio del Consiglio regionale*

si muove ed ha premessa in quello dell'intera regione, rispetto al quale il Consiglio si pone, contabilmente, alla stregua di un organismo strumentale e come centro di spesa di secondo livello, con effetti sul bilancio e sul rendiconto generale» (Sezione regionale di controllo per la Campania, 30 luglio 2019, n. 172).

Questa Sezione si riserva di procedere a un ulteriore approfondimento in sede di parifica, per valutare l'impatto dell'art. 7, comma 2, legge regionale n. 49/2021 sul rendiconto della Regione Puglia anno 2021.

***

4.1. Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate

L'esame della produzione legislativa regionale relativa all'anno 2021 ha portato a evidenziare criticità e a formulare osservazioni in via generale sovrapponibili a quelle degli anni precedenti (cfr. deliberazioni di questa Sezione regionale n. 76/2020/RQ e n. 142/2021/RQ).

In particolare, permangono difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima degli oneri finanziari seguito dall'ente, attese le carenze informative e contenutistiche delle allegate **relazioni tecniche**, in alcuni casi, risultate perfino mancanti (si fa riferimento, per lo più, a disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale che risultano accompagnati da un referto tecnico, ma non da una relazione tecnica).

Tali carenze contenutistiche e motivazionali, oltre a rendere difficoltoso per la Sezione di controllo lo svolgimento dei compiti e delle verifiche alla stessa intestate, determinano incertezze in ordine agli effettivi contorni finanziari della legislazione regionale, con evidenti ricadute in termini di sostenibilità della spesa e mantenimento degli equilibri finanziari.

Giova al riguardo rammentare che l'articolo 17, comma 6, prevede testualmente che «*i disegni di legge di iniziativa regionale* [e dunque, anche i progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale, n.d.r.] *devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3*», che a sua volta prevede l'adozione di una documentazione tecnico-illustrativa sulla quantificazione degli oneri, da allegare a ciascun disegno di legge.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie, la relazione tecnica che accompagna l'iniziativa di legge regionale deve «*contenere il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari*

di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificata dei dati e degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2013/INPR), ciò in quanto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale «*gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria*» (da ultimo, Corte cost., sentenza n. 25 del 2021).

Non in ultimo, si evidenzia come la non corretta stima degli oneri finanziari si traduce nell'impossibilità di procedere ad una programmazione della spesa secondo criteri di efficienza e buon andamento, con conseguenti difficoltà di realizzazione concreta degli interventi regionali.

Si richiama, pertanto, l'attenzione della regione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, anche nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; ciò finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

In merito, poi, alle **leggi prive di oneri finanziari** (tali intendendosi disposizioni, sotto il profilo contenutistico, di carattere ordinamentale, ovvero leggi che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano nuovi oneri a carico del bilancio regionale e che, pertanto, non necessitano di ulteriori strumenti di copertura), si segnala la sistematica assenza, nel testo legislativo, della clausola di neutralità finanziaria, nonché dell'esplicitazione nell'apposita sede (relazione tecnico-finanziaria/referto tecnico), delle ragioni a supporto dell'invarianza finanziaria.

Si osserva, al riguardo, che l'art. 17, comma 6-*bis*, della l. n. 196/2009, prescrive che per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnico-finanziaria deve riportare le valutazioni degli effetti derivanti dalle disposizioni

medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza di tali effetti sui saldi di finanza attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e la loro utilizzabilità per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione.

Tale problematica, già rilevata dalla Sezione lo scorso anno con deliberazione n. 142/2021/RQ, non appare superata e non è priva di rilevanza, se sol si consideri che l'erronea qualificazione di una disposizione di legge come finanziariamente neutrale appare suscettibile di produrre, nel tempo, l'emersione di sopravvenienze a carico del bilancio regionale e generare problemi di sostenibilità della spesa nel lungo periodo.

Altra prassi radicata, non conforme alle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 (art. 49) e della l.reg. n. 28/2001 (art. 52), è quella inerente alla modalità di ricorso al **Fondo** destinato a far fronte agli oneri derivanti da **provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio** (leggi regionali n. 10/2021, 15/2021, 22/2021, 32/2021, 35/2021, 37/2021, 42/2021).

Come è stato evidenziato da questa Sezione nella relazione sulle leggi di spesa del 2018, 2019 e 2020, l'ammontare del Fondo in parola viene determinato sulla scorta degli oneri discendenti dai progetti di legge che si prevede di approvare nel corso dell'anno successivo e presuppongono, per la loro costruzione, una **preliminare attività di individuazione di tali provvedimenti** e dei conseguenti oneri.

La necessaria correlazione tra importo del fondo speciale e relativo progetto di legge, chiaramente enunciata con disciplina rivolta al bilancio statale nell'art. 18 della l. n. 196 del 2009 e s.m.i., trova conferma anche nella normativa regionale pugliese, all'art. 52, l.reg. 16 novembre 2001, n. 28 («*Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli*»), come novellata dalla l.reg. 11 dicembre 2013, n. 35, a mente del quale «3. ***Al bilancio è allegato, per ciascun fondo speciale, l'elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo stesso***. *4. L'iscrizione in bilancio dei fondi speciali avviene nella misura ritenuta necessaria per far fronte agli impegni che si prevede di assumere nell'esercizio di competenza in applicazione dei nuovi provvedimenti legislativi. 5. Le quote dei fondi speciali non utilizzate al termine dell'esercizio di competenza costituiscono economia di spesa*».

Orbene, dall'esame dell'art. 10, comma 1, legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 «*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della*

Regione Puglia» con cui sono approvati gli allegati al bilancio, non risulta presente un elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo speciale, né appare possibile ricostruire altrimenti l'elencazione dei progetti di legge che si prevede si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

Appare, quindi, mancare una precisa programmazione delle risorse in fase previsionale, non in armonia con i principi sanciti nello stesso decreto legislativo 118/2011, con carenza del collegamento tra accantonamenti e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi, il che finisce, all'evidenza, per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone la funzione sua propria.

Ulteriore criticità riscontrata attiene all'ampio ricorso registrato, anche nel 2021, allo strumento della **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa** con riassegnazione delle risorse "liberate" a nuovi obiettivi (leggi regionali n. 33/2021, 41/2021, 50/2021).

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, come più volte rilevato, costituisce una modalità di copertura da utilizzare per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2013/INPR) e un ricorso sistematico a tale modalità di copertura può evidenziare, se non un problema di copertura, carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Si segnalano, inoltre, casi di **coperture finanziarie** caratterizzate da una certa **aleatorietà**, in ragione della mancata specifica preventiva individuazione degli interventi da realizzare e dei relativi costi da sostenere (leggi regionali n. 22 e 37 del 2021; o, ancora, casi di erronee allocazioni contabili (tra le spese correnti, anziché tra quelle di investimento) che, a ben vedere, ingenerano dubbi circa la sussistenza di margini di copertura e di effettiva disponibilità delle relative risorse.

Un'analisi particolare hanno meritato, infine, **alcune disposizioni legislative regionali** il cui esame ha fatto emergere ulteriori e specifiche criticità, in particolare:

i) la violazione delle specifiche regole procedimentali introdotte, in materia di variazioni di bilancio, dalla legislazione d'emergenza, all'art**. 109, comma 2-*bis*, del d.l. 18/2020** (art. 11 della l. reg. n. 15/2021);

ii) **l'estrema aleatorietà della copertura** in ordine ai costi di costituzione e gestione di una fondazione (l. reg. n. 22/2021);

iii) la **violazione dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174/2012**, in tema di obblighi restitutori da parte dei gruppi consiliari (art. 7, comma 2, l. reg. n. 49/2021);

Per l'approfondimento delle singole questioni, si rinvia alle apposite sezioni (rispettivamente, pag. 21, pag. 30 e pag. 75).

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio

5.1. La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2021

L'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 riproduce, in maniera pedissequa, il contenuto dell'art. 194 Tuel, disponendo che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio avvenga con legge regionale, nelle seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; 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 (comma 1).

Prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari, compreso quello in corso e convenuto con i creditori (comma 2).

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 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (comma 3).

Infine, il comma 4 prevede che al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio discendenti da provvedimenti giurisdizionali (comma 1, lettera a), provvedono il Consiglio regionale o la Giunta regionale entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta; decorso inutilmente tale termine, la legittimità del debito si intende riconosciuta (ipotesi di silenzio significativo).

L'esigenza di accertare le cause che hanno originato l'obbligazione e le eventuali responsabilità connesse impone all'Amministrazione di trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debito, oltre che agli organi di controllo, alla competente procura della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289.

5.2. *I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011*

Nel corso dell'anno 2021, sono state promulgate le seguenti sette leggi regionali aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

- legge regionale 10 marzo 2021, n. 1 «*XI legislatura - 3° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 19 aprile 2021, n. 7 «*XI legislatura – 4° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 7 luglio 2021, n. 20 «*XI legislatura – 5° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 «*XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali*»;
- legge regionale 23 settembre 2021, n. 34 «*XI legislatura – 7° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e abrogazione dell'articolo 3 della legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 (XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali)*»;
- legge regionale 30 novembre 2021, n. 46 «*XI legislatura – 8° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

- legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51, art. 80 e 81 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2022)*».

Con nota prot. 2541 del 07.06.2022, questa Sezione regionale di controllo ha trasmesso alla Regione una richiesta di chiarimenti in ordine agli aspetti che di seguito si andranno ad illustrare.

La Regione ha dato riscontro con nota acquisita al prot. Cdc n. 2786 del 24.06.2022.

Con riferimento, invece, ai debiti fuori bilancio non riconosciuti con legge, di cui al comma 1, lett. a), e al comma 4 dell'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, non oggetto della presente relazione, si rinvia all'esame che ogni anno viene svolto in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

***

Legge regionale 10 marzo 2021, n. 1 «***XI legislatura - 3° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126***»

Con la legge regionale n. 1/2021, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi **dell'art. 73, comma 1, lettere a**) del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per complessivi € **18.968,56**. Trattasi di spese processuali liquidate in favore dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, dalla Corte di Appello di Lecce con sentenza n. 319 del 19.07.2019, finanziate alla Missione 16, Programma 1, Titolo 1, capitolo 4942 «*Gestione liquidatoria ex ERSAP – Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 l.r. n. 18/97 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo – spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*».

***

Legge regionale 19 aprile 2021, n. 7«*XI legislatura – 4° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
Disegno di legge della Giunta regionale n. 1 del 01.02.2021

Con la legge regionale n. 7 del 19 aprile 2021, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 2.049.220,32.**

Specificatamente:

- **l'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), p), q) reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della dell'articolo 73, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011** per spese e oneri derivanti da contenzioso per complessivi **€ 1.003.442,94**, finanziati con imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 185.893,30 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo di riserva per la definizione di passività potenziali, per € 817.549,64;
- **l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n) reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 118/2011** per compensi professionali ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di un preventivo o adeguato impegno di spesa e altre competenze professionali; acquisizione di prestazioni di servizi senza preventivo impegno di spesa; cartelle di pagamento di tributi. L'importo complessivo è **€ 1.045.777,38**, finanziato con imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 38.981,60 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo di riserva per la definizione di passività potenziali per € 1.006.795,78.

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di fornire uno specifico chiarimento in ordine al riconoscimento del debito fuori bilancio di cui alla **lettera m) dell'art. 1** della legge di cui trattasi. In corrispondenza della suddetta lettera, infatti, è stato rilevato il riconoscimento del seguente debito fuori bilancio «*…dell'importo complessivo di euro 166.913,18, a favore di Assocodipuglia, derivante dal decreto ingiuntivo n. 3280 del 23 luglio 2020 RG n. 5051/2020 del Tribunale Ordinario di Bari, seguito da atto transattivo approvato con delibera di Giunta regionale n. 1840 del 30 novembre 2020. Al finanziamento della spesa di cui alla presente lettera m) si provvede mediante imputazione al bilancio del corrente esercizio, come segue: alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 114110 "Spesa per l'attuazione del piano regionale di difesa attiva delle colture agrarie", per euro 163.893,05, sorte capitale, previa variazione in diminuzione della missione 20, programma 03, titolo 1, capitolo 1110090 "Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali" e contestuale variazione in aumento della missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 114110; alla missione 01, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi", per euro 60,17; alla missione 01, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "Oneri per ritardati pagamenti Spese procedimentali e legali", per euro 2.959,96*».

L'atto transattivo allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 1840 del 30 novembre 2020 avente a oggetto «*Approvazione atto transattivo con l'Associazione Regionale degli Organismi di Difesa della Puglia (Assocodipuglia)*», fissava la data del 31 marzo 2021 per l'adempimento (termine individuato nell'accordo come essenziale e

inderogabile), prevedendo che il mancato rispetto del predetto termine avrebbe comportato la risoluzione della transazione; l'accordo, infatti, disponeva «… *la presente transazione perderà ogni efficacia e s'intenderà risolta di diritto per inadempimento colposo della debitrice, senza necessità di ulteriore comunicazione da parte della creditrice Assocodipuglia, con conseguente facoltà e pieno diritto di quest'ultima ad agire esecutivamente nei confronti della Regione Puglia, allo scopo di esigere coattivamente ed immediatamente ad insindacabile suo giudizio, il pagamento dell'intero credito residuo pari ad € 163.893,05 gravato da interessi legali sulla sorte capitale come da ingiunzione, nonché da spese e compensi legali così come liquidati nel D.I 3820/2020 del Tribunale di Bari*».

Pertanto, è stato chiesto alla Regione Puglia di: *i)* precisare se il presupposto per il riconoscimento del debito fuori bilancio in questione riposasse sul decreto ingiuntivo n. 3280 del 23 luglio 2020 - RG n. 5051/2020 del Tribunale di Bari ovvero sull'accordo transattivo approvato con la D.G.R. N. 1840/2020 (che sembrava essere venuto meno, considerata l'essenzialità del termine ivi fissato); *ii)* trasmettere copia del decreto ingiuntivo n. 3280 del 23 luglio 2020, e di precisare se lo stesso fosse stato opposto; *iii)* trasmettere copia del mandato di pagamento.

L'Ente ha, quindi, chiarito che:

- il «*presupposto per il riconoscimento del debito fuori bilancio in questione riposa sul decreto ingiuntivo n. 3280 del 23 luglio 2020 – RG n. 5051/2020 del Tribunale di Bari, ma con importo decurtato di euro 1.121,08, come da accordo transattivo approvato con deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2020, n. 1840…*»;
- «*la parte ricorrente era informata e consapevole che i tempi necessari per l'effettiva liquidazione sarebbero andati oltre il termine fissato del 31 marzo 2021, riportato nell'atto transattivo, manifestando il proprio consenso a riguardo. A conforto di ciò, la parte ricorrente non ha mai dato luogo ad alcuna azione esecutiva nei confronti della Regione Puglia per esigere coattivamente ed immediatamente*»;
- «*il decreto ingiuntivo di che trattasi non è stato oggetto di opposizione*».

Ha trasmesso, infine, in allegato alla nota di riscontro, una copia del decreto ingiuntivo n. 3280 del 23 luglio 2020 e la copia di tre mandati di pagamento a favore dell'Associazione regionale consorzi di difesa della Puglia per un onere complessivo di € 166.913,18.

***

Legge regionale 7 luglio 2021, n. 20 «*XI legislatura – 5° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»

Disegno di legge della Giunta n. 72 del 22.3.2021

Con la legge regionale del 7 luglio 2021, n. 20, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e), del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii..

L'art. 1 reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della lett. a) per complessivi **€ 13.254,78,** di cui:

- **€ 2.334,78**, derivante da una sentenza del giudice di pace di Lucera e dal successivo atto di precetto, per danni provocati a un'autovettura da attraversamento stradale di fauna selvatica (cinghiali), nonché interessi legali, rivalutazione monetaria, spese e competenze legali.
  Al finanziamento della spesa si provvede: per la sorte capitale, con variazione in diminuzione nel bilancio dell'esercizio 2021 della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» per € 1.202,00 e con contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 «*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*»; per gli interessi legali pari a € 15,00 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*»; per la rivalutazione monetaria pari a € 28,00 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1316 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*»; per le spese procedimentali e legali pari a € 1.089,78 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*»;
- **€ 1.794,00** derivante da refusione di spese processuali in esecuzione della sentenza TAR Puglia, Prima Sezione, n. 519/2021. Al finanziamento di tale spesa si provvede con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti spese procedimentali*»;
- **€ 3.042,00** derivante dalla sentenza n. 36/2021 del TAR Puglia, Seconda Sezione, per le spese di lite in favore della società ricorrente Masseria Torre Coccaro s.r.l.. Al finanziamento della presente spesa si provvede mediante imputazione sul bilancio 2021 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti spese procedimentali e legali*» del bilancio regionale;
- **€ 3.042,00** derivante dalla sentenza n. 48/2021 del TAR Puglia, Seconda Sezione, per le spese di lite in favore della società ricorrente Masseria Torre Maizza s.r.l.. Al finanziamento della presente spesa si provvede mediante imputazione sul bilancio 2021 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti spese procedimentali e legali*» del bilancio regionale;
- **€ 3.042,00** derivante dalla sentenza n. 88/2021 del TAR Puglia, Seconda Sezione, per le spese di lite in favore della società ricorrente Itala SpA. Al

finanziamento della presente spesa si provvede mediante imputazione sul bilancio 2021 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti spese procedimentali e legali*» del bilancio regionale.

L'art. 2 reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della **lett. e),** per complessivi **€ 619.179,94** di cui:

- **€ 4.758,46**, in favore dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari per competenze legali (contenzioso n. 1917/1993). Al finanziamento della spesa si provvede con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 «*Gestione liquidatoria ex ERSAP – Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 L.R. n° 18/97 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo – spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*» del bilancio 2021;
- **€ 2.920,80** per compenso CTP e rimborso spese, nella causa rg. n. 3004/2016 del Tribunale di Brindisi. Al finanziamento della spesa si provvede con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 «*Gestione liquidatoria ex ERSAP – Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 L.R. n. 18/97 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo – spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*» del bilancio 2021;
- € **46.693,06** derivante da riconoscimento alla società in-house InnovaPuglia S.p.A. della somma di euro 38.273,00 più IVA al 22 per cento di euro 8.420,06, a fronte del completamento delle attività svolte nel 2012 per il progetto denominato "*MOndo PUglia - Estensione del sistema di gestione digitale della comunicazione e diffusione delle informazioni istituzionali verso la rete dei Pugliesi nel Mondo*", come da rendicontazione trasmessa. Al finanziamento di tale spesa si provvede con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo U0001318 «*spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090 - fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*», previa variazione in diminuzione della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo U1110090 «*Fondo per la definizione delle partite potenziali*» in termini di competenza e cassa, e contestuale aumento del capitolo U0001318 dell'esercizio finanziario 2021;
- **€ 338.907,09** inerente a compensi professionali spettanti a un avvocato esterno per incarichi conferiti in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa relativi ai contenziosi di seguito indicati, da pagarsi ai sensi dell'art. 73, comma 2, del d.lgs. 118/2011, in n. 3 rate annuali: contenzioso n. 1298/05/DL, Consiglio di Stato (CdS), registro generale (rg.) 6852/06; contenzioso n. 2249/04/DL, Tribunale amministrativo regionale (TAR) Bari, rg. 1574/04; contenzioso n. 2668/08/SH, Tribunale Superiore Acque Pubbliche (TSAP), rg. 106/2010; contenzioso n. 2668/08/SH, CdS, rg. 2575/09; contenzioso n. 1000/09/SH, Tribunale Regionale Acque Pubbliche (TRAP), rg. 120/09; contenzioso n. 1000/09/SH, TSAP, rg. 209/09; contenzioso n. 1000/09/SH, TAR, rg. 1114/09; contenzioso 275/04/DL, CdS, 4202/09; contenzioso n. 2370/07/L, TAR, rg. 1078/07; contenzioso n. 102/09/SH, TAR, rg. 65/09; contenzioso n.

2168/04CA, CdS, rg. 9612/08; contenzioso n. 1807/08/DL, CdS, rg. 10558/09; contenzioso 730/10/TO, TAR, rg. 810/10; contenzioso 729/10/TO, TAR, rg. 811/10; contenzioso 399/11/L, CdS, rg. 4983/11; contenzioso n. 3494/07/DL, CdS, rg. 8245/09; contenzioso n. 847/09/FR, TAR, rg. 932/09; contenzioso 1713/11/BU, TAR, rg. 2000/11; contenzioso 625/06/DL, CdS, rg.1304/09; contenzioso 1066/09/DL, CdS, rg. 5621/10.
Il debito fuori bilancio sopra indicato inerisce a conferimenti di incarico a legale esterno antecedenti la fine dell'esercizio finanziario 2011.
Al finanziamento della spesa si provvede come segue: per la prima rata, pari a euro **50.867,75** mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*», previa variazione del bilancio per l'importo di euro 50.867,75 in diminuzione sia in termini di competenza che di cassa della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» e contestuale variazione del bilancio in aumento per l'importo di euro 50.867,75 sia in termini di competenza che di cassa, della missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 del bilancio 2021; per la seconda rata, pari a euro **144.019,67,** mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*», previa variazione del bilancio per l'importo di euro 144.019,67 in diminuzione sia in termini di competenza (che di cassa della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» e contestuale variazione del bilancio in aumento per l'importo di euro 144.019,67 sia in termini di competenza che di cassa, della missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 del bilancio 2022; per la terza rata, pari a euro **144.019,67,** mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*», previa variazione del bilancio per l'importo di euro 144.019,67 in diminuzione sia in termini di competenza che di cassa della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» e contestuale variazione del bilancio in aumento per l'importo di euro 144.019,67 sia in termini di competenza che di cassa, della missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 del bilancio 2023;

- **€ 59.896,17** inerente a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa, compresi oneri di legge e spese esenti: contenzioso n. 1778/07/SH, CdS, rg. 9416/11, € 260,05; contenzioso n. 554/09/LO, CdS, rg. 7256/09, € 17. 876,05; contenzioso n. 2495/08/GR, TAR Lecce, € 1.000,00; contenzioso n. 1892/04/TO, TAR Bari, rg. 1195/04, € 5.900,17; contenzioso n. 3492/04/TO-CA, TAR Bari, rg. 1195/04, € 17.004,10; contenzioso n. 561/05/TO, TAR Bari, rg. 584/05, € 17.855,80.

I debiti fuori bilancio sopra elencati ineriscono a procedimenti di conferimento e ratifica di incarichi a legali esterni antecedente la fine dell'esercizio finanziario 2011.

Al finanziamento della spesa si provvede mediante imputazione nel bilancio 2021 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*», mediante variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*»

- **€ 775,00** in favore del Comune di Ascoli Satriano (FG), relativo all'accertamento dell'imposta municipale propria (IMU) anno 2015. Al finanziamento della spesa di cui alla presente lettera si provvede con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 112057 «*Spese per tributi fondiari a Comuni e Consorzi di Bonifica L.R. 18/97 – Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'Ente N.A.C.*» del bilancio 2021;
- **€ 45.576,27** inerenti a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa relativi ai contenziosi di seguito indicati: n. 86/12/LO, DGR 267/2021, procedimento penale n. 14662/09 RGNR, n. 3994/10 R.G. GIP, € 25.225,99; nn. 625, 699, 724/15/BU, TAR Puglia, RG 1479, 1526, 1615/2015, € 7.205,52; n. 1719/12/CE, DGR 589/2015, P.W.E. s.r.l. c/ Regione Puglia, Consiglio di Stato, € 6.572,38; n. 1430/13/CE, DGR 590/2015, A.E. s.r.l. c/ Regione Puglia, Consiglio di Stato, € 6.572,38. Al finanziamento della spesa si provvede mediante imputazione, nel bilancio 2021, alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*», mediante variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» del bilancio dell'esercizio 2021;
- **€ 46.606,12** derivante dall'acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, per la liquidazione delle fatture del periodo agosto-dicembre 2020 in favore della Arval S.p.A, giusto Protocollo d'intesa tra Regione e Comando Regionale Puglia della Guardia di Finanza, per attività di controllo sulla spesa pubblica in tema di contrasto delle frodi sulle produzioni agroalimentari pugliesi. Al finanziamento di tale spesa si provvede mediante imputazione al bilancio 2021, missione 16, programma 01, titolo 01, capitolo U111022 «*Rimborso Spese in favore del Comando Regionale Puglia Della Guardia di Finanza per Attività di controllo sulla spesa pubblica in tema di contrasto delle frodi sulle produzioni agroalimentari pugliesi. (Art. 8 L.R. 10/2009)*» spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090, «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*», previa variazione in diminuzione della missione 20, programma 03, titolo 1, capitolo 1110090, e contestuale variazione in aumento della missione 16, programma 01, titolo 01, capitolo 111022;
- **€ 54.295,00** in favore del Comune di Gravina in Puglia (BA), relativo all'accertamento dell'imposta municipale propria (IMU) e della tassa sui servizi indivisibili (TASI) per gli anni 2016 e 2017. Al finanziamento della spesa si provvede

con imputazione nel bilancio 2021 alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 112057 «*Spese per tributi fondiari a Comuni e Consorzi di Bonifica L.R. 18/97 - Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'Ente N.A.C.*» del bilancio 2021;

- **€ 5.752,77** derivante da costituzione di rendita vitalizia ex articolo 13, legge 12 agosto 1962, n. 1338, del 2 marzo 2021, da versarsi all'INPS e riferita a contributi previdenziali non versati per prescrizione, derivanti da differenze retributive riconosciute a seguito di sentenza e successivo decreto ingiuntivo. Al finanziamento di tale spesa si provvede con imputazione alla missione 9, programma 4, titolo 1, capitolo 131091 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze L.r. 15/94 oneri da contenzioso*» del bilancio autonomo del 2021;
- **€ 12.999,20** per spese legali e accessori di legge in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa. Trattasi di competenze legali riferite a un contenzioso che vedeva coinvolta la Regione Puglia, definito con atto di transazione come da D.G.R. 1052 del 19 luglio 2016. Al finanziamento della spesa si provvede mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*» del bilancio dell'esercizio 2021.

***

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 27«*XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali*»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 142 del 23.06.2021

Con la legge regionale n. 27/2021, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 186.515,78.**

Specificatamente:

- **l'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f),** reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della dell'articolo 73, comma 1**, lett. a)** del d.lgs. n. 118/2011 per complessivi **€ 103.248,46** per oneri derivanti da contenzioso e ordinanza di ingiunzione derivante del Garante per la protezione dei dati personali, finanziato con imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 53.355,10 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo riserva per la definizione di passività potenziali per € 49.893,36;

- **l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c),** reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della dell'articolo 73, comma 1, **lett. e)** del d.lgs. n. 118/2011 per compensi professionali ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di un preventivo o adeguato impegno di spesa, onorari per consulenza tecnica di parte, compensi e rimborsi spesa in favore dei componenti del Comitato tecnico regionale per la valutazione di impatto ambientale, per complessivi **€ 83.267,32**, finanziato con

imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 30.181,59 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo di riserva per la definizione di passività potenziali per € 53.085,73.

***

Legge regionale 23 settembre 2021, n. 34 «***XI legislatura – 7° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e abrogazione dell'articolo 3 della legge regionale 6 agosto 2021, n. 27 (XI legislatura – 6° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali)***»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 151 del 07.07.2021

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale del 23 settembre 2021, n. 34, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, **lettera e),** del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 per un ammontare pari a complessivi **euro 25.376,00** compresi di oneri di legge, inerente al compenso professionale spettante a un avvocato esterno per incarico conferito in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa relativo al contenzioso n. 4868/00/CO-DGR 718/2021. Al finanziamento della spesa si provvede mediante imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*" del bilancio di esercizio 2021.

Il Capo II della legge contempla disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali. In particolare, l'articolo 2 si riferisce all'abrogazione dell'art. 3 della legge regionale n. 27/2021.

***

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 46 «***XI legislatura – 8° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126***»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 152 del 07.07.2021

Con la legge regionale n. 46/2021, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, **lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 313.884,74.**

Specificatamente:

- **l'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h),** reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della dell'articolo 73, comma 1, **lett. a)** del d.lgs. n. 118/2011 per oneri derivanti da contenzioso e procedure esecutive per complessivi **€ 50.768,74**, finanziato con imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 29.818,63 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo di riserva per la definizione di passività potenziali per € 20.950,11;

- **l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h),** reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della dell'articolo 73, comma 1, **lett. e)** del d.lgs. n. 118/2011 prevalentemente per compensi professionali ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di un preventivo o adeguato impegno di spesa, per complessivi **€ 263.116,00**, finanziato con imputazione agli stanziamenti di bilancio per € 627,00 e mediante variazioni al bilancio per l'utilizzo del Fondo di riserva per la definizione di passività potenziali per € 262.489,00.

***

Legge regionale n. 51 del 30 dicembre 2021«*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2022)*»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 264 del 16.12.2021

Referto tecnico: non presente

La l.r. n. 51/2021, all'art. 80 (Titolo II – Capo I "*Disposizione di carattere finanziario e diverse*"), rubricato «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio per compensi professionali da incarico di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011 e disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di liquidazione*», riconosce, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 118/2011, la legittimità di debiti fuori bilancio «*ammontanti, nel massimo, a euro 12 milioni, per i compensi professionali inerenti gli incarichi di patrocinio legale conferiti fino al 31 dicembre 2011 dall'Amministrazione regionale ad avvocati del libero foro e presenti, alla data del 17 dicembre 2021, nell'elenco cronologico unico dell'Avvocatura regionale…*».

Il comma 2 dispone che l'Avvocatura regionale proceda all'istruttoria delle singole posizioni e provveda con determinazione alla liquidazione di quanto effettivamente dovuto.

Il comma 3, infine, stabilisce che agli oneri derivanti dalla presente disposizione si provveda nell'ambito delle risorse accantonate per le passività potenziali del risultato di amministrazione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 42 del d.lgs. 118/2011.

Ciò posto, con nota istruttoria, prot.n. 2541 del 07.06.2022, è stato chiesto all'Ente di **chiarire le ragioni per le quali tale disposizione risultasse inserita nell'ambito del Capo I** (*Disposizione di carattere finanziario e diverse*) **e non nel Capo II** dedicato al "*Riconoscimento dei debiti fuori bilancio*", nonché di **relazionare in merito alla procedura seguita per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio** in parola, che appariva totalmente sganciata dalla stringente disciplina dettata dal d.lgs. n. 118/2011. Tale disciplina richiede, infatti, per un verso un analitico esame dei singoli debiti da riconoscere e dall'altro, una valutazione preliminare e rigorosa dei presupposti sui quali si fonda il riconoscimento, attraverso l'esplicitazione dell'utilità dell'opera e del servizio effettivamente conseguito dall'Ente (valutazione discrezionale che, all'evidenza, non poteva essere demandata all'Avvocatura regionale).

Infine, è stato chiesto di **chiarire le modalità di copertura della spesa (**quantificata astrattamente in 12 milioni); in particolare, di confermare se la stessa fosse stata rinviata all'esercizio successivo (2022), attraverso l'utilizzo dell'accantonamento per le passività potenziali iscritto nel risultato di amministrazione 2021.

Con riferimento a queste prime richieste, l'Ente, con la citata nota di riscontro, protocollo Cdc n. 2786 del 24.6.2022, ha riferito quanto segue.

Quanto alle ragioni della collocazione dell'art. 80 nel Capo I, anziché nel Capo II, l'Ente ha spiegato che tale articolo (indicandolo erroneamente come art. 81) corrisponde all'articolo 31 del disegno di legge regionale 16 dicembre 2021, n. 264, già collocato nel CAPO I, mentre il CAPO II è stato introdotto attraverso un emendamento in sede di discussione del disegno di legge in Consiglio Regionale.

In merito alla procedura seguita per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio presenti nell'elenco cronologico unico alla data del 17 dicembre 2021, l'Ente ha fatto rinvio alla relazione tecnica accompagnatoria al disegno di legge regionale 16 dicembre 2021, n. 264.

Secondo quanto riportato nella relazione, la disposizione in esame consentirebbe di riconoscere in maniera unitaria fattispecie identiche e seriali di debiti fuori bilancio,

accomunate dall'identità dei presupposti, trattandosi, come evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge regionale in parola, di debiti relativi a compensi professionali per l'attività svolta in favore dell'Ente da avvocati esterni in periodi risalenti e precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011.

Contestualmente, la norma prevede che l'effettivo pagamento avvenga nei limiti di quanto effettivamente dovuto a seguito della verifica, da parte dell'Avvocatura regionale, della conformità delle notule da liquidare alle condizioni di conferimento degli incarichi stabilite dall'Amministrazione, nonché alle tariffe o parametri professionali applicabili.

Trattandosi di compensi professionali per attività legale, il pagamento è dovuto in base alle tariffe e ai parametri professionali *ratione temporis* vigenti, consistendo la consequenziale attività di liquidazione da parte dei competenti uffici dell'Avvocatura regionale sostanzialmente nella verifica della conformità delle voci inserite nelle parcelle rispetto alle tariffe o ai parametri professionali applicabili e nel calcolo inerenti alle medesime voci; i competenti uffici dell'Avvocatura regionale, nel predisporre le determinazioni di impegno e liquidazione, effettuano tutte le verifiche in ordine ai presupposti di legittimità della spesa e alla completezza della documentazione.

L'Ente ha concluso sottolineando che la norma in parola ha l'esclusiva *ratio* di snellire ed accelerare la liquidazione di una massa debitoria pregressa, evitando la presentazione seriale di identici disegni di legge regionale per il riconoscimento di tale fattispecie di debiti fuori bilancio, relativi a ben 768 parcelle inserite nell'elenco cronologico, senza alcuna compromissione delle garanzie procedimentali a tutela dell'Ente, stabilite dalla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 118/2011, in un'ottica di semplificazione dell'attività amministrativa e al fine di accelerare il pagamento dei debiti pregressi, anche in considerazione del carattere vetusto di tali crediti.

In merito alla rilevata mancanza della preventiva valutazione discrezionale in ordine all'utilità dell'opera e del servizio effettivamente conseguito da parte dell'amministrazione che, come sottolineato da questa Sezione di controllo, non potrebbe essere demandata all'Avvocatura regionale, l'Ente ha rinviato all'ormai consolidato orientamento della Corte dei conti *(ex multis* Corte dei Conti Molise, deliberazione 35/2021/PAR) e della Suprema Corte di Cassazione, ribadendo che in caso di conferimento di un incarico di rappresentanza e difesa in giudizio dell'amministrazione, da parte del legale rappresentante dell'ente, la prestazione del professionista incaricato, anche a seguito della sola

sottoscrizione della procura alle liti (cui non corrisponda né una convenzione per la predeterminazione del compenso né l'impegno della relativa spesa), è evidentemente prestata nei confronti dell'ente (e non dell'amministratore). In tali casi, il rapporto contrattuale con il professionista è imputabile all'ente e resta comunque valido ed efficace, ancorché concluso in violazione delle regole giuscontabili che impongono il riconoscimento del debito fuori bilancio. L'Ente richiamando alcune pronunce di legittimità (Cass. civ., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 1830 e sez. II, 26 luglio 2019, n. 20381), ha sottolineato che l'incarico legale si perfeziona anche in assenza di un formale conferimento di incarico tra l'Amministrazione e il legale, in quanto il contratto di patrocinio in forma scritta è perfezionato, da un lato, con il rilascio della citata procura e, dall'altro, con la redazione del singolo atto di difesa sottoscritto dal difensore (cfr. Cass. civ., sez. VI, 16 giugno 2006, n. 13963; 24 febbraio 2015, n. 3721; 28 luglio 2015, n. 15925; 28 gennaio 2016, n. 1628).

Nel contratto di patrocinio della Pubblica Amministrazione, il requisito della forma scritta *ad substantiam* è quindi soddisfatto con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'articolo 83 c.p.c., in quanto l'esercizio della rappresentanza giudiziale mediante la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo perfeziona l'accordo contrattuale in forma scritta (cfr. Cass. civ., sez. VI, 5 giugno 2020, n. 10675).

Inoltre, ha proseguito l'Ente, la vigenza nel caso di specie delle tariffe professionali, la cui applicabilità è pacifica anche in assenza di uno specifico accordo tra le parti, è di per sé sufficiente ad escludere l'incertezza in ordine alla controprestazione dovuta dall'Amministrazione.

In definitiva, l'Ente ha ritenuto che «*la mancanza di convenzione scritta o la violazione delle norme giuscontabili relative alla necessità dell'impegno di spesa, non escludono affatto l'imputabilità delle prestazioni professionali all'Amministrazione, né privano il professionista dal diritto al pagamento del compenso professionale, con la conseguenza che nessuna attività discrezionale (in ordine all'utilità dell'opera e del servizio effettivamente conseguito dall'Ente) è demandata all'Avvocatura regionale o, comunque, nessuna attività diversa o ulteriore, rispetto a quella istituzionalmente svolta dall'Avvocatura in sede di liquidazione delle parcelle giacenti*».

In riferimento alla copertura finanziaria, l'Ente ha confermato che la stessa è stata individuata nell'ambito delle risorse accantonate per le passività potenziali del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2021, specificando, a tal riguardo, che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con nota prot. 29031 del 23 febbraio

2022, ha precisato che «*non si hanno osservazioni da formulare, a condizione che sia rispettata la disciplina prevista dall'articolo 42, commi da 8 a 11, del decreto legislativo n. 118/2011 in materia di utilizzo delle quote vincolate ed accantonate del risultato di amministrazione presunto prima dell'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente*».

***

L'art. 81 della l.r. n. 51/2021(Capo II - Titolo II "Riconoscimento debiti fuori bilancio"), riconosce debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, **lettera a) ed e)** del d.lgs. 118/2011.

Per ciascun debito riconosciuto, viene indicata la modalità di finanziamento della spesa, quasi sempre consistente nell'imputazione a diversi capitoli del bilancio 2021.

Tuttavia, per alcuni debiti, in corrispondenza della modalità di copertura, non è stata indicata l'annualità di bilancio a cui imputare la spesa (vedasi, a titolo semplificativo le lettere a), k), p) del comma 1).

Peraltro, **l'art. 82** (Capo III – "*Disposizioni finali*) contiene una norma di rinvio che così recita: «*la copertura delle spese previste dal titolo I e titolo II, capo I e capo II, della presente legge è rinviata alla legge di approvazione del bilancio per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024*».

Ciò posto, con riferimento all'art. 81, in fase istruttoria, è stato chiesto all'Ente di chiarire l'annualità a cui imputare la copertura dei debiti sopra indicati, nonché chiarire l'apparente discrasia esistente tra la previsione di cui all'art. 81 (che per la maggior parte dei debiti ivi riconosciuti ha previsto la copertura per l'esercizio 2021) e il disposto di cui all'art. 82 che viceversa rinvia la copertura di tutti i debiti fuori bilancio, alla legge di approvazione del bilancio 2022 e pluriennale 2022-2024.

Inoltre, dagli emendamenti approvati in sede consiliare (cfr. pag. 114 e seguenti del documento), sembrava che la norma di rinvio fosse stata originariamente inserita nel Capo II (e non nel capo III come invece riportato nel testo di legge), con la seguente specificazione «…*al fine di non vanificare l'assegnazione degli oneri finanziari previsti per tali spese nel bilancio 2021*» e tra gli emendamenti approvati in sede consiliare, è stato rinvenuto l'emendamento che introduce il Capo III della legge in parola, dal contenuto diverso da quello di cui al testo di legge pubblicato (in quanto contenente una disposizione avente ad oggetto il riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai sensi

dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e), d.lgs. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014 e non una norma di rinvio delle coperture).

Ciò posto, è stato chiesto all'Ente di chiarire il significato della specificazione contenuta nell'emendamento «…*al fine di non vanificare l'assegnazione degli oneri finanziari previsti per tali spese nel bilancio 2021*» e spiegare la mancata corrispondenza tra l'emendamento approvato e il testo di legge pubblicato.

Con riferimento alla specificazione contenuta nell'emendamento, l'Ente ha precisato che la stessa è tesa a confermare la volontà di utilizzare per il pagamento di detti debiti fuori bilancio la copertura finanziaria nel bilancio 2021 e che il riferimento al CAPO II contenuto nell'articolo 82, che sembrerebbe disporre il rinvio della copertura all'annualità 2022, è frutto di un errore in sede di coordinamento formale del testo e sarà cura del Consiglio regionale correggerlo.

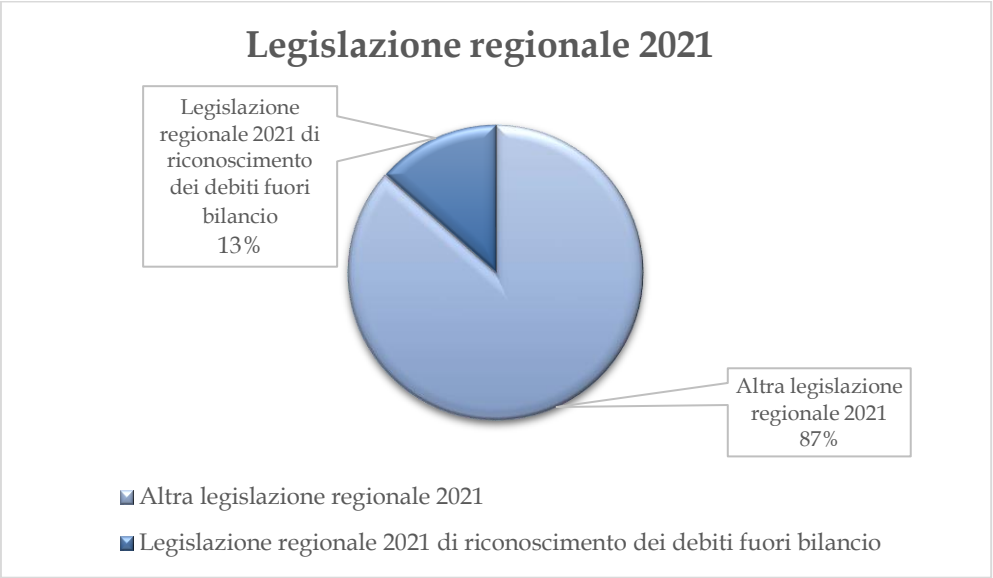
Quanto, invece, alla mancata corrispondenza tra emendamento approvato e testo di legge pubblicato (lo stesso emendamento introduce nella relazione illustrativa il CAPO II e poi nell'articolato del testo pubblicato il CAPO III), l'Ente ha spiegato che al di là della collocazione richiesta dal proponente dell'emendamento, la scrittura del testo segue le logiche della redazione dei testi normativi che in questo caso suggeriscono di inserire le disposizioni finali a conclusione della legge.

5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio

Le leggi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituiscono il 35% della legislazione regionale di spesa (che conta 20 provvedimenti legislativi) e il 13% dell'intera legislazione regionale del 2021 (in tutto 52 leggi regionali), come rappresentato dai sottostanti grafici:

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2021 della Regione Puglia - Valori percentuali

***



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2021 della Regione Puglia - Valori percentuali

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, le leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2021, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2021

	Legge regionale	art. 73 d.lgs. n. 118/2011 comma 1	Totale

	numero	data	lettera a)	lettera e)	
1	1	10.3.2021	18.968,56	0,00	18.968,56
2	7	19.4.2021	1.003.442,94	1.045.777,38	2.049.220,32
3	20	7.7.2021	13.254,78	619.179,94	632.434,72
4	27	6.8.2021	103.248,46	83.267,32	186.515,78
5	34	23.9.2021	0,00	25.376,00	25.376,00
6	46	30.11.2021	50.768,74	263.116,00	313.884,74
7	51 - art. 80	30.12.2021	0,00	12.000.000,00	12.000.000,00
8	51 - art. 81	30.12.2021	3.426.681,15	155.305,91	3.581.987,06
Totale			**4.616.364,63**	**14.192.022,55**	**18.808.387,18**

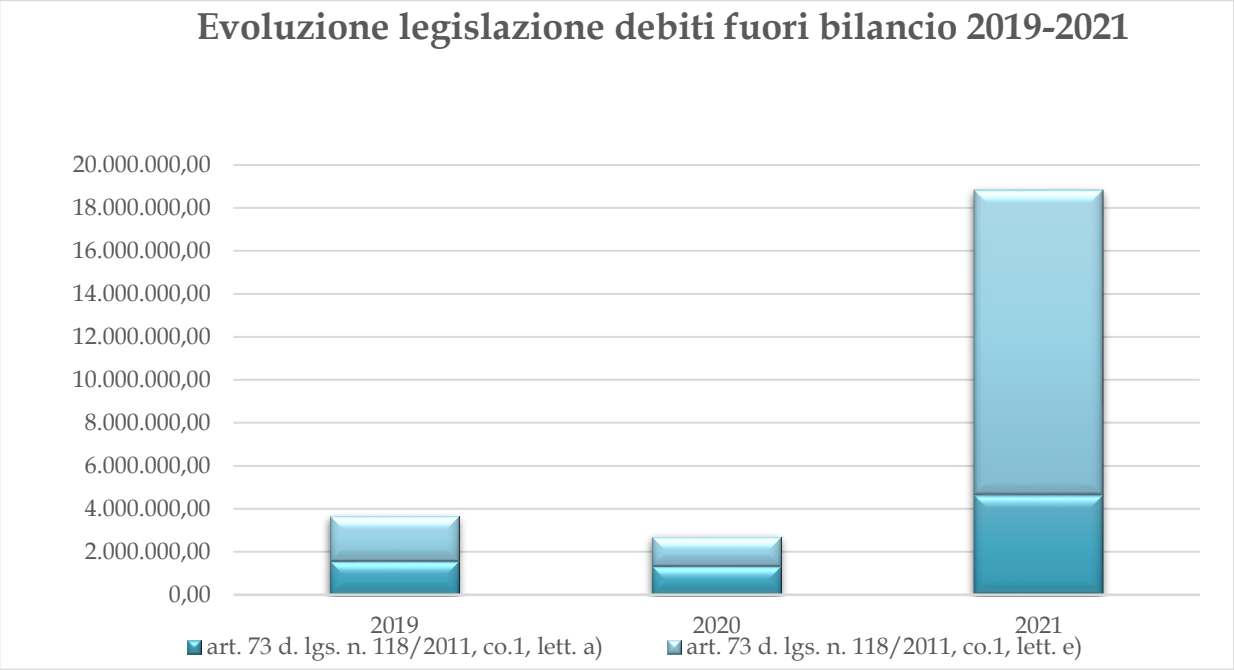
Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati della legislazione regionale 2021

(Valori al centesimo di euro)

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti con legge regionale ai sensi dell'art. 73, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011, nel corso dell'esercizio 2021, ammonta a **€ 18.808.387,18 (**al lordo dei debiti riconosciuti ai sensi della lett. e) del comma 1 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 di cui all'art. 80 della l.r. n. 51/2021, pari a € 12.000.000,00), ascrivibile per € 4.616.364,63 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 14.192.022,55 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa; **i compensi spettanti ad avvocati esterni** imputati al **capitolo di spesa 1312** rubricato *"Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi"* **assommano a € 1.523.362,62,** di cui € 144.019,67 imputati al 2022 e € 144.019,67 al 2023, a cui si aggiunge il dato relativo al riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 80 della l.r. n. 51/2021 (compensi per incarichi di patrocinio conferiti dalla Regione senza predeterminazione del compenso e impegno di spesa) dell'importo di **€ 12.000.000,00** che, secondo quanto riferito in sede di riscontro (acquisito al prot. Cdc 2786/2022), rinviene copertura nell'ambito del **fondo passività potenziali** del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021.

Confrontando tali dati con quelli degli esercizi precedenti, si riscontra **nel 2021 un significativo incremento dei debiti fuori bilancio che hanno formato oggetto di riconoscimento**, legato all'emersione di un'ingente mole di debiti (circa 12 milioni) risalenti al periodo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 (nel 2020 l'importo complessivo assommava a € 2.684.527,27, mentre nel 2019 l'importo complessivo assommava a € 3.637.073,19).

Il grafico che segue evidenzia l'andamento della legislazione in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel triennio 2019-2021:



Proprio con riferimento alla massa debitoria, quantificata "indicativamente" in 12 milioni di euro, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare la violazione, da parte della Regione, della normativa recata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, in punto di sussistenza dei presupposti e rispetto delle modalità e tempistica richieste ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Le criticità risiedono nel disposto di cui all'art. **80, l. reg. n. 51/2021**, rubricato «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio per compensi professionali da* ***incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011*** *e disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di liquidazione*" **che così recita**: 1. *Ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 118/2011, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, al fine di semplificarne le procedure di liquidazione in ragione dell'identità dei presupposti,* ***sono riconosciuti legittimi i debiti fuori bilancio, ammontanti, nel massimo, a euro 12 milioni,*** *per i compensi professionali inerenti gli incarichi di patrocinio legale conferiti fino al 31 dicembre 2011 dall'Amministrazione regionale ad avvocati del libero foro e presenti, alla data del 17 dicembre 2021, nell'elenco cronologico unico dell'Avvocatura regionale, costituito in esecuzione della deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2019, n. 482. 2.* ***L'Avvocatura regionale procede all'istruttoria delle singole posizioni****, verificando la conformità delle richieste dei professionisti alle condizioni di conferimento degli incarichi loro affidati e alle tariffe o parametri*

professionali applicabili, ***e provvede con determinazione alla liquidazione di quanto effettivamente dovuto****. 3. Agli oneri derivanti dalla presente disposizione si provvede nell'ambito delle risorse accantonate per le passività potenziali del risultato di amministrazione, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 42 del d.lgs. 118/2011».*

Invero, con la disposizione in esame, il Consiglio regionale non provvede a riconoscere analiticamente i singoli debiti fuori bilancio, ma autorizza, in via preventiva, l'Avvocatura regionale a liquidare i compensi professionali arretrati, nella misura massima di 12 milioni (i 12 milioni rappresenterebbero un tetto massimo di spesa e non la sommatoria dei singoli debiti, ammontanti complessivamente, come da elenco trasmesso, a **€ 11.790.607,00),** previa verifica, da parte della stessa Avvocatura regionale, della conformità delle notule da liquidare alle condizioni di conferimento degli incarichi stabilite dall'Amministrazione, nonché alle tariffe o parametri professionali all'epoca vigenti: si prevede, nello specifico, che **l'Avvocatura regionale**, nel predisporre le determinazioni di impegno e liquidazione, **effettui tutte le verifiche in ordine ai presupposti di legittimità della spesa** e alla completezza della documentazione, in tal modo bypassando l'attività di verifica e controllo sul singolo debito intestata al Consiglio regionale ex art. 73, d.lgs. 118/2011.

Giova al riguardo rammentare che il debito sorto al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente, può essere riconosciuto ai sensi dell'art. 73, d.lgs. n. 118/2011, a condizione che intervenga una valutazione da parte dell'organo consiliare, unico soggetto legittimato a ricondurre l'acquisto del bene o del servizio all'interno della contabilità dell'ente ove accerti, **in modo rigoroso**, l'esistenza delle condizioni normativamente previste.

L'organo consiliare, invero, **per ciascun debito fuori bilancio,** con la deliberazione di riconoscimento: *i)* ne accerta la sussumibilità all'interno di una delle fattispecie normativamente tipizzate, in tal modo riconducendo l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente; *ii)* individua le risorse per farvi fronte; *iii)* accerta le cause che hanno originato l'obbligo ed accerta eventuali responsabilità in ordine alla parte di debito non riconoscibile; *iv)* effettua un'attenta valutazione della incidenza degli oneri che si vanno ad assumere sugli equilibri di bilancio.

Valutazioni e verifiche che, all'evidenza, non possono essere demandate ad altri organi, pena un'inammissibile dequotazione della deliberazione consiliare di riconoscimento del

debito fuori bilancio, che non appare in linea con le rilevanti funzioni di indirizzo e controllo intestate all'organo consiliare e con le chiare indicazioni della Corte costituzionale in tema di bilancio quale "bene pubblico" (vedi, in tema, la recente deliberazione della **Sezione delle autonomie n. 27/2019/QMIG** che, al riguardo, ha rimarcato la necessità del previo formale riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio dell'ente in quanto momento indefettibile, assolvendo lo stesso ad una molteplicità di funzioni quali quella di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno, di accertare le cause che hanno generato il debito e le eventuali responsabilità, di salvaguardare gli equilibri di bilancio attraverso il reperimento delle risorse necessarie a finanziare il debito).

Ritiene, pertanto, il Collegio che le esigenze di celerità e semplificazione invocate dalla Regione, tese ad evitare la presentazione seriale di identici disegni di legge regionale per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, relativi a ben 768 parcelle inserite nell'elenco cronologico (e relativi a compensi professionali per l'attività svolta da avvocati esterni in periodi risalenti e precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011), così come l'esigenza di impedire l'insorgere di oneri ulteriori, non giustifichino una deroga all'ordinaria procedura di riconoscimento normativamente prevista.

Invero, esigenze di questo tipo dovrebbero essere soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, senza alcuna possibilità di provvedimenti interinali ed urgenti da parte di altri organi.

D'altronde, proprio nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, viene precisato che «***l'Avvocatura – a tutt'oggi – procede a proporre il riconoscimento*** *del debito fuori bilancio* ***per ogni singolo debito****, dopo aver dettagliatamente verificato la conformità delle richieste dei professionisti, alle condizioni di conferimento degli incarichi loro affidati e alle tariffe o parametri professionali applicabili. In particolare, i funzionari liquidatori titolari di PO: verificano i dati di registrazione del contenzioso (cd. numero di contenzioso); verificano la sussistenza di una deliberazione di Giunta regionale di conferimento dell'incarico e del valore della controversia ivi indicato; verificano il provvedimento che definisce il giudizio; accertano se vi sia stato, negli anni, il pagamento di un acconto (o dell'intero importo) al professionista (ricerca non sempre agevole, attesa la vetustà dei crediti); verificano la sussistenza di residui passivi perenti che coprano, anche in parte, l'importo dovuto; verificano la sussistenza di documentazione idonea a giustificare le voci dei compensi professionali indicate nella parcella (attesa la vetustà dei*

fascicoli, sovente è necessario ricostituire i fascicoli con l'ausilio di professionisti); accertano l'eventuale prescrizione (decennale) del credito; verificano la conformità delle richieste dei professionisti, alle condizioni di conferimento degli incarichi loro affidati e alle tariffe o parametri professionali ratione temporis vigenti; provvedono alle interlocuzioni con i professionisti, non sempre agevoli, in ragione della vetustà dei crediti e del fatto che spesso le parcelle non risultano conformi (per eccesso) alle condizioni di conferimento dell'incarico o alle tariffe o parametri professionali. ***I medesimi liquidatori, all'esito del riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio regionale,*** *provvedono, altresì ai controlli previsti dalla legge (DURC, Agenzia delle entrate, regolarità della fattura elettronica) per il pagamento dei compensi e, infine, adottano i provvedimenti dirigenziali di impegno e liquidazione».*

Quanto sopra riportato non fa che confermare come l'attività di verifica e controllo demandata all'Avvocatura debba essere necessariamente preventiva e funzionale al riconoscimento del debito da parte del Consiglio regionale e non successiva al riconoscimento medesimo.

Ulteriore e significativo argomento testuale, a conforto della indefettibilità della delibera consiliare di riconoscimento del debito, può rinvenirsi nella previsione di cui all'art. 73, comma 4, del d.lgs. 118/2011, che prevede una deroga in relazione ai debiti discendenti da provvedimenti di natura giurisdizionale (debiti fuori bilancio da sentenze esecutive, lett. a), art. 73, comma 1, d.lgs. 118/2011): a tutela dell'efficacia e della celerità del procedimento di spesa, si prevede, in tal caso, una rigorosa scansione temporale, da compiersi entro 60 giorni e un'ipotesi di silenzio-significativo (decorso infruttuosamente il predetto termine, il debito da sentenza si intende riconosciuto).

Orbene, la circostanza che il legislatore abbia avvertito l'esigenza di regolare in maniera differente il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nell'ipotesi prevista dalla lett. a) dell'art. 73, appare sintomatica della volontà di confermare l'ordinario procedimento di riconoscimento nelle ulteriori fattispecie contemplate dall'art. 73, non potendosi all'evidenza estendere l'ambito di operatività della disposizione derogatoria, in ragione del carattere speciale della stessa, oltre l'ipotesi per la quale è stata specificamente introdotta (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

Di qui il delinearsi di un argomento positivo *a contrario*, che va a confermare la non surrogabilità dell'organo consiliare nel procedimento di riconoscimento del debito, nelle ipotesi contemplate alle lett. b), c), d) ed e) del primo comma dell'art. 73, d.lgs. 118/2011

(si osserva, al riguardo, che **l'art. 80** prevede il riconoscimento di debiti fuori bilancio per compensi professionali ai sensi dell'art. 73, comma 1, **lett. e),** del d.lgs. n. 118/2011).
Considerazioni ancor più valide, se si consideri che siamo al cospetto di **passività latenti** - oggi stimate in 12 milioni di euro e tali da costituire una preoccupante incognita che grava sulla finanza regionale - che potrebbero richiedere complesse manovre di riequilibrio, in uno con l'accertamento delle eventuali responsabilità, in ragione del lungo tempo decorso dalla maturazione dei crediti e della nascita di obbligazioni accessorie (es., spese per interessi, spese legali, ecc.).
Senza considerare, infine, le ricadute che il ritardo nel riconoscimento dei debiti, con rinvio ad esercizi successivi a quello in cui sono emersi, ha comportato sulla corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente (Sezione delle Autonomie delibera n. 21/2018/QMIG e delibera n. 21/2019/QMIG): nel caso di specie, il prolungato mancato riconoscimento negli anni di una notevole massa di debiti fuori bilancio (siamo, invero, al cospetto di obbligazioni giuridicamente perfezionate non rappresentate neppure tra i residui passivi perenti) ha **alterato profondamente le risultanze contabili** dell'ente e consentito di occultare la reale situazione finanziaria sino a tutto il 2020.
Deve pertanto ritenersi che le svolte considerazioni, lungi dal peccare di formalismo giuridico, siano aderenti al complesso delle norme regolatrici della materia e ad una lettura sistematica delle stesse.
La soluzione offerta dalla Regione, viceversa, appare non coerente con il quadro dispositivo, giungendo nientemeno che ad integrare le previsioni normative, creando per via interpretativa uno specifico e surrettizio regime per una determinata categoria di debiti fuori bilancio (compensi professionali per l'attività svolta da avvocati esterni in periodi risalenti e precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011), che il legislatore non ha ritenuto invece di accordare.
Questa Sezione si riserva di procedere a un ulteriore approfondimento in sede di parifica, per valutare l'impatto della disposizione in parola sul rendiconto della Regione Puglia anno 2021.

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2021

Nell'anno 2021, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale due leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2021: la legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 e la legge regionale 6 agosto 2021, n. 31. Per quest'ultima, il giudizio si è concluso con la sentenza n. 161 depositata in data 30.06.2022, oggetto di successivo approfondimento.

***

La legge regionale 6 agosto 2021, n. 28, riguardante l'«*Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale*» è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in data 12 ottobre 2021 con riferimento all'art. 1, comma 2 e agli artt. 5 e 6, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (art. 1, comma 2 e art. 6); per la violazione dei principi statali fissati in materia di «Tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione (art. 5).

La norma si propone di disciplinare lo specifico settore della genomica, branca della medicina che utilizza la biologia molecolare ed il metodo di clonaggio dei geni e di sequenziamento del DNA, al fine di studiare le malattie rare.

L'art. 1 prevede l'istituzione del servizio di analisi genomica avanzata e, al comma 2, ne dispone l'erogazione a carico del Servizio sanitario regionale «*in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto [...]*».

Osserva il ricorrente che la «malattia rara» costituisce un aspetto medico rilevante a livello nazionale che, in quanto tale, merita identico trattamento su tutto il territorio nazionale, anche in considerazione dei notevoli costi dei farmaci necessari per le terapie erogati gratuitamente dal Sistema sanitario nazionale e posti, in sostanza, a carico della collettività, ma anche per la necessità, a scopi di studio e ricerca, di avere un archivio nazionale dei portatori di malattie rare, indispensabile per l'amministrazione centrale al fine di avere una visione unitaria dell'incidenza sanitaria delle singole malattie e per

poter attuare una programmazione medica ed economica per l'approvvigionamento dei necessari farmaci.

Rileva, altresì, che il decreto ministeriale n. 279/2001 (adottato in attuazione dell'art. 5 «*Esenzione dalla partecipazione in relazione a particolari condizioni di malattia*» del d.lgs. n. 124/1998, rubricato «*Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*»), prevede che il sospetto di malattia generica rara sia formulato da uno specialista del Sistema sanitario nazionale, mentre la legge regionale prevede la gratuità delle prestazioni prognostiche anche quando la relativa prescrizione sia fatta da uno specialista nella branca (e quindi non da uno specialista del Sistema sanitario nazionale). Non sarebbe, quindi, conforme alla normativa primaria la previsione della gratuità della prestazione prognostica quando fatta da uno specialista privato e quando la prestazione non sia eseguita in uno dei centri previsti dal decreto ministeriale n. 279/2001.

Inoltre, si osserva che il decreto ministeriale non disciplina e non prevede l'erogazione gratuita di prestazioni a fini meramente prognostici, possibilità non prevista neanche per i cittadini con anamnesi familiare per malattia genetica nota, con la conseguenza che la ricerca e la statistica svolta a livello regionale sarebbe in contrasto con la ratio delle disposizioni legislative e regolamentari statali le quali costituiscono, in *subjecta materia*, le indispensabili ed ineludibili normative di riferimento.

L'art. 1, della legge regionale n. 28/2021, pertanto, in relazione a tali profili, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

L'art. 5 - esito dei test – prevede che in caso d'identificazione della mutazione genetica, il paziente o la famiglia siano indirizzati presso l'Unità operativa di genetica medica per effettuare una completa consulenza specialistica.

Si osserva, al riguardo, che la norma regionale invertirebbe i passaggi del percorso medico previsto a livello nazionale, secondo cui il paziente deve prima essere visitato dal genetista appartenente ad uno dei centri regionali individuati per legge, avere una diagnosi, eseguire i relativi test ed avere infine, se necessario, le relative cure gratuite (conformemente a quanto previsto dall'art. 5 del decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279). Tanto considerato il costo normalmente elevato dei test specifici delle malattie rare.

La norma in esame, pertanto, si porrebbe in contrasto con i principi statali fissati in materia di «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Anche in relazione **all'art. 6** «*Presa in carico*» ai sensi del quale «*Il paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)*» parte ricorrente rileva il disallineamento con la disciplina nazionale di riferimento di cui al citato decreto n. 279/2001, per la quale l'invio del paziente ai centri di riferimento deve avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico, affinché il test possa essere erogato gratuitamente. Ne deriverebbe l'incostituzionalità della norma, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Da ultimo, parte ricorrente osserva come tutte le norme sopra indicate siano connotate da un comune vizio di incostituzionalità, laddove «*tendono in sostanza ad eludere i principi generali fissati dalla normativa statale di riferimento, al fine di assicurare ai cittadini della Regione Puglia dei livelli di tutela della salute ulteriori e maggiori rispetto agli standard nazionali, livelli che non solo non appaiono compatibili con l'attuale piano economico di rientro cui è soggetta la Regione Puglia*».

7. Le sentenze della Corte costituzionale nel 2021 e 2022 (al 30 giugno 2022)

Nel periodo 01.08.2021 - 30.06.2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quattro leggi regionali pugliesi, per le ragioni di seguito illustrate.

***

Sentenza Corte cost. n. 195 depositata in data 15.10.2021

Con la sentenza n. 195/2021 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. **1, commi 11 e 13, art. 9 e art. 10, comma 1**, **della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18** (*Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria*), in relazione agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), della Costituzione.

1) **L'art. 1, comma 11** l**. reg. Puglia n. 18/2020** detta disposizioni in materia di limite massimo di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario nelle strutture sanitarie pubbliche e private, prevedendo una eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati. La norma, nel prevedere regimi differenziati tra strutture accreditate e non accreditate, violerebbe, ad avviso del ricorrente, i principi di parità di trattamento e di proporzionalità di cui all'articolo 3 della Costituzione, nonché il principio fondamentale di "tutela della salute" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost, discostandosi dalla disciplina statale concernente l'età dei dirigenti sanitari (d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

   La Corte costituzionale **dichiara non fondate** le questioni di costituzionalità sollevate con riferimento **all'art. 1, comma 11, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost**.

   La Consulta osserva come non esista un principio fondamentale che imponga, in modo generalizzato, un limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di direttore sanitario; inoltre, chiarisce come non siano comparabili i criteri organizzativi a cui si ispirano le strutture pubbliche e quelle private e come il legislatore regionale possa differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate, senza incorrere nella violazione dell'art. 3 della Costituzione.

2) **L'art. 1, comma 13 della l.r. Puglia n. 18/2020** consente ad IRCCS e ad enti ecclesiastici di richiedere con un'unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. e i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del

1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e accreditamento.

La Consulta **dichiara non fondata** la questione di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 13, l.r. n. 18/2020, in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione.** Osserva, al riguardo, come la disposizione impugnata risulti priva di lesività del parametro evocato, atteso che la prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione sia dell'accreditamento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione che non incide sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

3) **L'articolo 9 della l.r. Puglia n. 18/2020,** che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della l.r. Puglia n. 9/2017, prevede che «*ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle sopra riportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale*».

La Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l.r. n. 18/2020 in relazione all'art. 117, comma 3 della Costituzione**, osservando come sia precluso al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti da attribuire all'autorizzazione, ai fini dell'accreditamento istituzionale e tanto in ragione della circostanza che occorre «*distinguere [...] gli aspetti che attengono all'autorizzazione, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'accreditamento delle strutture autorizzate*».

La Consulta richiama, a tal proposito, i principi espressi nella precedente sentenza n. 36/2021, con la quale la stessa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra disposizione regionale pugliese (art. 49, comma 1, della legge reg. n. 52/2019, modificativo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9/2017) che, con riferimento ad alcune fattispecie (concernenti l'attività di diagnostica per immagini), aveva previsto il carattere vincolante dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, ai fini del successivo accreditamento. Anche in tale circostanza, la Consulta ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 177, comma 3, Cost., osservando che, quanto all'autorizzazione «*gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare le prestazioni sanitarie*» e che quanto all'accreditamento, «*occorrono, invece, "requisiti ulteriori (rispetto*

a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502/1992 [...] I due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra loro autonomi, essendo, fra l'altro, ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili».

4) **L'ulteriore diposizione impugnata, art. 10, comma 1 della l. reg. Puglia n. 18/2020,** prevedeva la stabilizzazione a tempo indeterminato, in strutture del servizio sanitario regionale pugliese, di personale in servizio a tempo determinato, ma già titolare di contratto o incarico a tempo indeterminato presso altre aziende o enti del servizio sanitario nazionale, dietro presentazione di domanda di mobilità, fermo restando il limite dei posti vacanti e il rispetto dei tetti imposti per la spesa sanitaria.

La Corte costituzionale ha **dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della l.r. Puglia n. 18/2020 in relazione agli artt. 97 e 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.**

La disposizione in parola, ad avviso della Consulta interviene in una materia – quella dell'ordinamento civile – ascrivibile alla competenza esclusiva statale (in quanto viene a incidere sulla durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere, trasformandoli in rapporti di lavoro a tempo indeterminato); dall'altro, viola l'art. 97 della Costituzione, non prevedendo la norma censurata, l'espletamento del pubblico concorso ai fini dell'inquadramento del personale.

La Corte richiama, a tal proposito, l'analoga pronuncia (sentenza n. 68 del 2011) adottata con riferimento all'art. 13 della legge regione Puglia n. 4 del 2010, di contenuto sovrapponibile alla disposizione impugnata; in quell'occasione la Corte ha avuto modo di affermare che *«la disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la "ruolizzazione" – ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale "già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo determinato" presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento del personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento».*

***

Sentenza Corte cost. n. 251 depositata in data 23.12.2021

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 251/2021, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli articoli 8, comma 6, 9, comma 1, lett. f), g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1, lett. g), h), i), e j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (*Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»*), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*), che sancisce il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici territoriali regionali (PPTR) sulla pianificazione delle aree naturali protette, comprendenti i parchi naturali regionali.

La Corte costituzionale, con la pronuncia in esame, ha dichiarato:

- **l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6**, in tema di misure di salvaguardia del parco «Costa Ripagnola», **e dell'art. 25, comma 5** in tema di misure di salvaguardia del parco «Mar Piccolo», per violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3 del codice dei beni culturali. Le due norme, infatti, prevedono deroghe al codice dei beni culturali e del paesaggio e al Piano paesaggistico territoriale regionale della Regione Puglia (PPTR), consentendo all'ente gestore del parco di contravvenire, fino all'approvazione del piano per il parco, a divieti riguardanti la realizzazione di nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione di terreni, introducendo di fatto un regime peggiorativo del bene paesaggistico;
- **l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f), g) e h)** limitatamente all'inciso «*la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e*», in quanto la disposizione, rubricata "*Regime autorizzativo*", pur facendo formalmente salvi «*eventuali vincoli maggiormente restrittivi*», ammette alle lettere indicate la realizzazione di interventi edilizi in tutto il territorio del parco in contrasto con la disciplina d'uso contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, codice beni culturali e conseguente invasione

della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- **l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lett. h),** per le stesse motivazioni sopra illustrate (la disposizione prevede *«sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) del d.p.r. 380/2001»*);
- **non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lett. g), i), e lett. j),** in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, gli interventi ivi indicati non si pongono in contrasto, rispettivamente, né con il PPTR, né con le disposizioni di cui agli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*), in materia di bonifica dei siti inquinati.

***

Sentenza Corte cost. n. 17 depositata in data 24.01.2022

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 17/2022, si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli **articoli 15 e 27 della legge Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35** (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021*), per violazione degli artt. 3, 9, 32, 81, 97 e 117 commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

1) **L'articolo 15** della legge in esame interveniva sugli articoli 5, comma 1 e 7, comma 1, della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, recante «*Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*», protraendo ulteriormente l'efficacia di una disciplina eccezionale a carattere derogatorio, quale quella del c.d. piano casa, destinata in origine ad avere un'applicazione temporale estremamente limitata.

Ad avviso del ricorrente, le continue proroghe apportate con leggi regionali avrebbero determinato la sostanziale stabilizzazione di tali deroghe nel lungo periodo, con il risultato di accrescere enormemente il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica e paesaggistica, condivisa tra lo Stato e la Regione con l'approvazione del PPTR, in tal modo determinando una riduzione dei livelli di tutela paesaggistica ivi previsti, con conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117,

secondo comma, lettera s) Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, la disposizione in parola, introducendo un regime derogatorio sempre più ampio e stabile nel tempo, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Nelle more del giudizio, l'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) – ai sensi del quale i comuni, con deliberazione del consiglio comunale potevano disporre motivatamente «*[l]'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi*» – è stato abrogato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «*Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche*».

A seguito di tale sopravvenienza normativa, il Consiglio dei ministri ha deliberato, in data 13 luglio 2021, la rinuncia al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, che veniva accettata dalla regione.

La Consulta, con la sentenza n. 17/2022, ha dichiarato estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 15 della l.r. n. 35/2020.

2) La seconda disposizione impugnata è **l'art. 27 della l.r. n. 35/2020**, che prevede l'istituzione di una centrale operativa 118 nel territorio dell'Asl BT.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 32 Cost., ponendosi in contrasto con il decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, «*Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*», che definisce, in modo uniforme, per l'intero territorio

nazionale, gli standard non solo qualitativi, strutturali, tecnologici, ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera. In particolare, si porrebbe in esplicito contrasto con il criterio demografico stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015 – il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia «*un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti*».

Inoltre, considerato quanto previsto dall'art. 27 in ordine ai profili finanziari («*Gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale*»), la disposizione sarebbe suscettibile di incidere sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica (artt. 117, comma 3, e 81 Cost.), che impongono il contenimento dei costi del servizio sanitario.

La Consulta dichiara **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, promossa **in riferimento all'art. 32** Costituzione osservando come l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale con riferimento all'istituzione delle centrali operative 118, non abbia carattere vincolante ma solo orientativo, come, del resto, risulta chiaramente dal tenore letterale della stessa disposizione del d.m. n. 70 del 201 che fa riferimento a un bacino «*orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti*».

La Corte dichiara, viceversa, **l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.**

Osserva al riguardo che la norma impugnata (che demanda alla Giunta regionale il compito di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, comportando inevitabilmente degli oneri), non individua e quantifica i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione, non potendo ritenersi sufficiente, allo scopo, la mera imputazione della spesa a carico del Fondo sanitario regionale, atteso che la mancanza di qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari non consente di verificare la copertura degli oneri stessi.

La Corte, richiamando precedenti pronunce (*ex multis*, sentenze n. 26 del 2013, n. 115 e n. 70 del 2012), riafferma il principio per cui «*l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni*».

***

Sentenza Corte cost. n. 161 depositata in data 30.06.2022

Con sentenza n. 161/2022 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «*Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)*», per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e dei vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria che costituiscono espressione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

La norma censurata disponeva l'erogazione del NIPT test (test prenatale non invasivo) in regime di Servizio sanitario regionale, senza oneri economici a carico di specifiche categorie di donne in stato di gravidanza, maggiormente esposte a condizioni di rischio di salute per il nascituro, per la durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della norma e comunque fino alla concorrenza dello stanziamento di bilancio assegnato.

La Consulta osserva, in particolare, come in costanza del piano di rientro sia «*inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato*» e che «*il NIPT test previsto dall'intervento regionale in esame costituisce una prestazione non contemplata dall'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017*».

Richiama, a tal fine, alcune precedenti pronunce, adottate nei confronti della stessa Regione Puglia, con le quali, già in passato aveva avuto modo di chiarire come l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisca la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020).

DANIELA
PIACENTE
CORTE DEI CONTI
05.08.2022
07:49:36
GMT+01:00