

deliberazione n. 142/2021/RQ



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario, <i>relatore</i>
Antonio Marsico	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 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014 n. 116;

vista la nota prot. n. 2319 dell' 8.2.2021 (prot. Cdc n. 707 in pari data) con cui il Consiglio regionale della Puglia ha inviato la documentazione relativa alle leggi regionali di spesa approvate nell'anno 2020;

viste le richieste istruttorie della Sezione (prot. n. 3627 del 26.5.2021 e n. 4370 del 7.7.2021) e le note di risposta della Regione Puglia (prot. Cdc n. 4469 del 14.7.2021, n. 4636 del 28.7.2021 e n. 4732 del 6.8.2021);

vista l'ulteriore documentazione trasmessa dalla Regione Puglia in data 02.08.2021 (prot. Cdc n. 4677), 13.08.2021 (prot. n. 4872), 17.08.2021 (prot. Cdc n. 4903);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 9 settembre 2021, convocata con ordinanza n. 57/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto, ai sensi dell'art. 85, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e ss.mm.ii. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020, 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 2020”*.

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 legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- al Presidente della Regione Puglia;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del comma 8, dell'art. 1 del D.L. 174 del 10 ottobre 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nella camera di consiglio del 9.9.2021.

Il Magistrato relatore

(dott.ssa Daniela PIACENTE)

 DANIELA PIACENTE
CORTE DEI CONTI
20.09.2021
10:11:13 CEST

Il Presidente

(dott. Enrico TORRI)

ENRICO
TORRI
CORTE DEI
CONTI
20.09.2021
12:37:41
GMT+01:00

Il Direttore della Segreteria

(dott. Salvatore SABATO)

 SALVATORE
SABATO
CORTE DEI CONTI
21.09.2021
10:14:17 CEST



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 2020

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



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 2020

(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

Magistrato istruttore e relatore

Collaborazione tecnica

Con il contributo di

Pres. Enrico Torri

Ref. Daniela Piacente

Dott.ssa Elisabetta Lenoci

Dott.ssa Serafina Piccinonna

Dott.ssa Antonella Delcuratolo

INDICE

1. Il quadro normativo di riferimento	pag. 1
2. Il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.	pag. 3
2.1. <i>Le diverse tipologie di oneri finanziari</i>	pag. 5
2.2. <i>Le diverse tipologie di copertura finanziaria</i>	pag. 6
2.3. <i>La quantificazione degli oneri finanziari – La relazione tecnica e la clausola di invarianza finanziaria</i>	pag. 8
3. La normativa regionale di contabilità	pag. 11
4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2020	pag. 13
<i>Legge regionale 27 febbraio 2020, n. 3</i>	pag. 16
<i>Legge regionale 27 marzo 2020, n. 8</i>	pag. 18
<i>Legge regionale 27 marzo 2020, n. 10</i>	pag. 22
<i>Legge regionale 27 marzo 2020, n. 11</i>	pag. 28
<i>Legge regionale 15 maggio 2020, n. 12</i>	pag. 30
<i>Legge regionale 15 maggio 2020, n. 13</i>	pag. 34
<i>Legge regionale 7 luglio 2020, n. 14</i>	pag. 36
<i>Legge regionale 7 luglio 2020, n. 15</i>	pag. 40
<i>Legge regionale 7 luglio 2020, n. 21</i>	pag. 42
<i>Legge regionale 7 luglio 2020, n. 23</i>	pag. 43
<i>Legge regionale 20 luglio 2020, n. 25</i>	pag. 46
<i>Legge regionale 1° agosto 2020, n. 26</i>	pag. 48
<i>Legge regionale 20 agosto 2020, n. 28</i>	pag. 62
<i>Legge regionale 20 agosto 2020, n. 29</i>	pag. 64
<i>Legge regionale 21 settembre 2020, n. 30</i>	pag. 67
4.1. <i>Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate</i>	pag. 69
5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio	pag. 75
5.1. <i>La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2020</i>	pag. 75
5.2. <i>I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011</i>	pag. 75
<i>Legge regionale 7 luglio 2020, n. 17</i>	pag. 76

<i>Legge regionale 1° agosto 2020, n. 27</i>	pag. 80
<i>Legge regionale 22 dicembre 2020, n. 34</i>	pag. 82
<i>Legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35, art. 48</i>	pag. 83
<i>5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio</i>	pag. 86
6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2020	pag. 92
7. Le sentenze della Corte costituzionale nel 2020 e nel 2021 (al 31 luglio 2021)	pag. 96

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 finanziarie»*.

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).

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 la 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. principio dell'autosufficienza della legge di spesa 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 «sostituita 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 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.

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 stanziare 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 questi 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».

Al fine di dare più efficace attuazione all'art. 38 del d.lgs. 118/2011, all'art. 19 della l. 196/2009 e all'art. 81, comma 3, della Costituzione, 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*».

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 per la 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 2020

Nel corso dell'esercizio 2020, il Consiglio della Regione Puglia ha approvato n. 36 leggi regionali.

Tra queste, non hanno formato oggetto di analisi cinque 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: l.reg. n. 31/2020 «*Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019*»; l.reg. n. 32/2020 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020-2022*»; l.reg. n. 33/2020 «*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 2020, n. 1928*»; l. reg. 35/2020 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021*», salvo che per l'art. 48, che ha formato oggetto di specifica disamina; l.reg. 36/2020 «*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia*».

L'Ente, in ogni caso, su richiesta della Sezione, ha precisato che:

- con la l.reg. n. 32/2020 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020-2022*», non sono stati introdotti nuovi o maggiori oneri, con conseguenti effetti innovativi sulla legislazione sostanziale vigente;
- che la l.reg. n. 33/2020 «*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 2020, n. 1928*», interviene a ratificare la variazione di bilancio avente carattere di urgenza, approvata dalla Giunta regionale con deliberazione 30 novembre 2020, n. 1928, effettuata ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 , ai fini dell'attuazione tempestiva degli interventi legati al contenimento e alla gestione dell'emergenza

epidemiologica da Covid 19. In particolare, riferisce che *«sono state operate rimodulazioni e modifiche negli stanziamenti di entrata e di spesa già esistenti in bilancio in relazione a talune stringenti e non derogabili esigenze finanziarie ritenute indispensabili, con particolare riferimento a interventi correlati alla gestione dell'emergenza sanitaria in corso, sostegno alla logistica, debiti pregressi, politiche agricole, senza produrre effetti innovativi sulla legislazione sostanziale vigente»*.

All'esito della verifica, sono stati individuati diciannove provvedimenti legislativi, dalla cui applicazione derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale, ovvero di altre amministrazioni (art. 19, comma 2, della l. n. 196/2009):

1. Legge regionale 27 febbraio 2020, n. 3, *«Norme per il sostegno del caregiver familiare»*;
2. Legge regionale 27 marzo 2020, n. 8, *«Interventi regionali di tutela e valorizzazione processioni della settimana santa: le settimane sante pugliesi patrimonio immateriale della Regione»*;
3. Legge regionale 27 marzo 2020, n. 10, *«Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione dei luoghi della memoria del novecento e degli archivi storici della Puglia»*;
4. Legge regionale 27 marzo 2020, n. 11, *«Esenzione dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)»*;
5. Legge regionale 15 maggio 2020, n. 12, *«Misure straordinarie per fronteggiare le conseguenze socio-economiche derivanti dalla pandemia Covid - 19»*;
6. Legge regionale 15 maggio 2020, n. 13, *«Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario»*;
7. Legge regionale 7 luglio 2020, n. 14, *«Misure regionali in favore degli adolescenti»*;
8. Legge regionale 7 luglio 2020, n. 15, *«Interventi regionali per favorire l'autonomia, la vita indipendente e la qualità della vita delle persone con disabilità, anche senza supporto familiare, in Puglia»*;
9. Legge regionale 7 luglio 2020, n. 17, *«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»*;
10. Legge regionale 7 luglio 2020, n. 21, *«Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie»*;

11. Legge regionale 7 luglio 2020, n. 23, *Disposizioni per la valorizzazione, promozione e diffusione della Street Art*”;
12. Legge regionale 20 luglio 2020, n. 25, «*Valorizzazione antropologica-storica-culturale mar Piccolo di Taranto* »;
13. Legge regionale 1° agosto 2020, n. 26, «*Disposizioni varie urgenti*»;
14. Legge regionale 1° agosto 2020, n. 27, «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
15. Legge regionale 20 agosto 2020, n. 28, «*Promozione di un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare in attuazione di un modello di economia solidale nel sistema delle imprese*»;
16. Legge regionale 20 agosto 2020, n. 29, «*Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1995, n. 27 (Disciplina del demanio e patrimonio regionale) e disposizioni varie*»;
17. Legge regionale 21 settembre 2020, n. 30, «*Istituzione dei parchi naturali regionali “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo”*»;
18. Legge regionale 22 dicembre 2020, n. 34, «*XI legislatura – 1° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
19. Legge regionale del 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*».

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 n. 4469 del 14.7.2021, n. 4636 del 28.7.2021, n. 4677 del 2.8.2021, n. 4732 del 6.8.2021, n. 4872 del 13.8.2021 e n.4903 del 17.8.2021.

Per ogni singola legge, viene 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 27 febbraio 2020, n. 3 «Norme per il sostegno del caregiver familiare»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 9.11.2018

Relazione tecnico-finanziaria: non presente

Referto tecnico: presente; contiene la clausola di neutralità finanziaria

Con la legge regionale n. 3 del 27 febbraio 2020, la Regione Puglia ha inteso valorizzare e promuovere la figura del *caregiver* familiare, favorendo l'integrazione della sua attività nel sistema regionale degli interventi sociali, socio-sanitari e sanitari.

L'art. 3 della legge in esame (*Interventi della Regione a favore del caregiver familiare*), al primo comma, dispone che la Regione «nei limiti delle risorse disponibili e nelle more della disciplina nazionale in materia, ai sensi di quanto previsto ai commi 254 e 255 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020):

a) prevede, nell'ambito della propria programmazione sociale, socio-sanitaria e sanitaria, azioni a supporto del caregiver familiare;

b) promuove forme di sostegno economico attraverso l'erogazione dell'assegno di cura per persone in condizione di gravissima non autosufficienza e di interventi economici per la domotica sociale;

c) *omissis;*

d) *omissis;*

e) cura, in accordo con i comuni e con il coinvolgimento dei soggetti gestori ed erogatori di servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, programmi di aggiornamento degli operatori sociali, sociosanitari e sanitari sui temi legati alla valorizzazione dei caregiver familiari e sulla relazione e comunicazione con gli stessi».

Il successivo art. 6 (*Norme attuative*), prevede che: «La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'approvazione della presente legge, sentita la Commissione consiliare competente, individua e disciplina le azioni e gli interventi previsti dall'articolo 3 della presente legge per favorire l'integrazione dell'attività del caregiver familiare nell'ambito del sistema regionale degli interventi sociali, socio-sanitari e sanitari, coordinando in tal senso gli strumenti di programmazione sociosanitaria e sanitaria».

La disposizione finanziaria, originariamente inserita nell'art. 8 della proposta di legge dell'11.10.2018 (che così disponeva: «Tutte le attività previste dalla presente legge trovano copertura finanziaria a valere sulle risorse che compongono il fondo di cui all'art. 6 della l.reg. 25 febbraio 2010, n. 2, che reca la istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non

autosufficienti e loro nuclei familiari, e che annualmente sono stanziare a carico del bilancio regionale e trasferite dal bilancio dello Stato»), è stata successivamente soppressa a seguito dell'approvazione di un emendamento proposto dal Consiglio (Atto Consiglio 1088/A – Emendamento: «l'art. 8 è soppresso»).

La legge, nel testo definitivamente approvato, non contiene alcuna previsione di carattere finanziario (anche in termini di neutralità finanziaria).

Solo nel referto tecnico del 30.4.2019 si prevede che: *«dalle disposizioni di cui al presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».*

Ciò nonostante, la Regione ha inserito la legge in parola nell'elenco dei provvedimenti comportanti *«nuovi o maggiori oneri».*

La Sezione regionale ha chiesto chiarimenti in merito alle ragioni di tale inclusione.

Riscontro della Regione

L'Ente regionale, in sede di riscontro, ha fornito le seguenti precisazioni: *«la legge regionale n. 3/2020 si configura quale norma organizzativa delle funzioni della figura del caregiver ed eventuali oneri saranno contenuti nei limiti dei trasferimenti di risorse da parte dello Stato ed iscritti in bilancio con variazione amministrativa da parte della Giunta regionale».*

Osservazioni della Sezione regionale

La legge in esame prevede azioni a supporto della figura del «caregiver familiare»; forme di sostegno economico in favore di persone in condizione di gravissima non autosufficienza; programmi di aggiornamento degli operatori sociali, sociosanitari e sanitari, il tutto nei limiti delle risorse che saranno trasferite dallo Stato: si prevede, in particolare, che *«eventuali oneri saranno contenuti nei limiti dei trasferimenti di risorse da parte dello Stato ed iscritti in bilancio con variazione amministrativa da parte della Giunta regionale».*

Pur prendendo atto della (asserita) assenza di oneri a carico del bilancio regionale (le risorse individuate sarebbero di provenienza statale), non ci si può esimere dall'evidenziare come la mancanza di una qualsivoglia previsione in ordine agli interventi da realizzare e ai relativi costi si traduca nell'aleatorietà della relativa copertura finanziaria: il rischio è che dall'attuazione di tali disposizioni, affidata a provvedimenti amministrativi successivi, conseguano oneri finanziari privi di copertura.

Sarebbe stato più opportuno procedere ad autorizzare la spesa una volta che le risorse fossero state individuate.

Giova, inoltre, ricordare che a mente dell'art. 19, comma 2, della l. n. 196/2009, le leggi (regionali) che prevedono oneri a carico dei bilanci di altre pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di indicare non solo le coperture ma altresì di quantificare detti oneri «[...] per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita» (Corte cost. sentenza n. 147/2018).

Si evidenzia, inoltre, come la legge in esame, demandando alla Giunta il compito di individuare e disciplinare le azioni e gli interventi oggetto di attuazione, finisce di fatto con rinviare a una fonte subprimaria 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 dalle Sezioni riunite di controllo con deliberazione N. 1/SSRRCO/RQ/14 secondo cui «il fatto di demandare a disposizioni subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle occorrenti fonti di copertura [...] non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa su cui insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce [...] con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa l'effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative».

Legge regionale 27 marzo 2020, n. 8 «Interventi regionali di tutela e valorizzazione processioni della Settimana Santa: le settimane sante pugliesi patrimonio immateriale della Regione»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 7.3.2019

Relazione tecnico-finanziaria: presente; non aggiornata

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale del 27 marzo 2020, n. 8, la Regione Puglia ha inteso tutelare e valorizzare le processioni e i riti della Settimana Santa, contribuendo alla loro conservazione e promozione.

L'art. 2 (*Programma pluriennale di intervento*) della legge in esame prevede che: «la Giunta regionale, nel rispetto dei criteri e delle modalità prescritti dal regolamento di cui all'articolo 3,

comma 2, approva un programma triennale integrato di intervento nel settore delle processioni e dei riti della settimana santa pugliese e indica le risorse finanziarie da stanziare nei bilanci annuali di previsione in apposito capitolo di spesa».

L'art. 3 (*Elenco regionale*) prevede l'istituzione di un elenco, su base regionale, dei soggetti che organizzano processioni e riti della Settimana Santa. La Regione con apposito regolamento, individua criteri e modalità di concessione dei finanziamenti.

L'art. 4 (*Contributi e finanziamenti*) dispone che la Regione concede annualmente contributi a favore degli iscritti all'elenco regionale nei limiti del 70% della spesa rendicontata, con esclusione delle somme già coperte da altri contributi o finanziamenti di qualsiasi natura e comunque nei limiti delle somme disponibili in bilancio per la promozione in Italia e all'estero per gli eventi previsti dalla norma dal comma 1 (attività di studio e attività culturali; realizzazione di eventi; percorsi di formazione e approfondimento ecc.).

L'art. 5 (*Vincolo di destinazione dei contributi*) destina i contributi alla realizzazione delle predette attività.

L'art. 6, rubricato «*Finanziamento degli interventi*», dispone che per le finalità previste della legge in esame, è assegnata una dotazione finanziaria di euro 250.000,00 per il 2020, sia in termini di competenza che in termini di cassa, alla Missione 5 – Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali; Programma 1 – Valorizzazione dei beni di interesse storico; Titolo 1 – Spese correnti, con riduzione di pari importo dello stanziamento del «Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione» (Missione 20, programma 3, titolo 1), di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 55 (*Disposizioni per la formazione del bilancio 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2020)*), rubricato «*Fondi speciali per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio*».

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che «*per gli esercizi successivi si provvede nell'ambito degli stanziamenti previsti dalle leggi annuali e pluriennali di bilancio*».

La relazione tecnico-finanziaria e referto tecnico

La proposta di legge n. 1194 quantifica l'onere finanziario complessivo per l'annualità 2020, in € 250.000,00, in linea con quanto previsto dal testo definitivamente approvato.

La relazione tecnico-finanziaria allegata alla stessa proposta di legge n. 1194 quantifica, viceversa, l'anzidetto onere in € 210.000,00/€ 200.000,00 (viene, in particolare, precisato che «[...] l'onere complessivo per ciascun esercizio risulta essere pari ad € 210.000,00, che possono essere arrotondati a 200.000,00 considerando anche che lo stanziamento previsto si pone come tetto massimo di spesa»); i parametri utilizzati in sede di quantificazione dell'onere, fanno riferimento ai riti e alle processioni della Settimana Santa più rilevanti, che storicamente sono organizzati sul territorio regionale; al numero dei potenziali beneficiari; al costo medio complessivo di ogni singolo evento concernente rappresentazioni simili.

Il referto tecnico del 17.6.2019, rinvenuto nella sezione dedicata ai lavori della IV Commissione, tuttavia, indica un onere finanziario di euro 250.000,00 e al contempo, riporta la seguente annotazione «*si evidenzia che la relazione tecnico finanziaria per la quantificazione degli oneri riporta un valore di € 200.000,00 e non di € 250.000,00 come previsto dalla norma*».

Ciò ha indotto a emendare l'articolo 6 della proposta di legge n. 1194 e a ridurre il relativo onere finanziario nella misura di € 200.000,00.

Successivamente, in sede dei lavori del Consiglio, in data 4.2.2020, è stato approvato un nuovo emendamento all'art. 6, corredato da referto tecnico, che ha elevato l'onere finanziario a euro 250.000,00 e ai fini della copertura, ha previsto «la riduzione dello stanziamento di pari importo dal "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione" missione 20 programma 3 titolo 1».

Il suddetto emendamento, tuttavia, non risultava accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria aggiornata che consentisse di comprendere i criteri sottesi alla nuova quantificazione dell'onere.

Pertanto, è stato chiesto all'Ente (cfr. nota istruttoria prot. Cdc n. 3627 del 26.5.2021) di fornire chiarimenti in merito alla quantificazione dell'onere finanziario nella misura di € 250.000,00, nonché di chiarire la fonte di finanziamento della legge, se da intendersi in termini di «*utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali*» (come indicato nel referto tecnico del 17.6.2019), ovvero di «*riduzione di precedente autorizzazione di spesa*» (come indicato nel successivo referto tecnico del 4.2.2020).

Riscontro della Regione

Con nota prot. Cdc n. 4469 del 14.7.2021, la Regione ha fatto presente che «*il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale consente ai consiglieri la proposizione di*

emendamenti anche in aula, durante i lavori di esame dell'articolato e, quindi, in tali casi, secondo le valutazioni dell'Ente si renderebbe inapplicabile quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, in considerazione dei ristrettissimi tempi dei lavori consiliari che non consentono l'aggiornamento della relazione tecnico finanziaria contestualmente alla presentazione dell'emendamento. Trattasi, in ogni caso di stanziamento configurabile quale limite di spesa e, pertanto, gli oneri derivanti dalla norma non possono superare tale limite».

In merito alla rilevata discrasia tra i due referti tecnici, riferiva che «*Nel referto tecnico del 4 febbraio 2020 è stato indicato per mero errore materiale quale fonte di finanziamento "riduzione di precedente autorizzazione di spesa" in luogo di "utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali". La legge è stata finanziata con l'utilizzo del "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione" di cui al capitolo U1110070*».

Osservazioni della Sezione

La Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, non può esimersi dall'evidenziare che, ai fini di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (e introdotti) dai componenti del consiglio regionale (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Si osserva, in proposito, che la stessa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, al punto 4.2, richiamata dalla Regione, sottolinea l'importanza dell'aggiornamento della relazione a seguito dell'introduzione di emendamenti, prescrivendo, al riguardo, che «*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*».

L'emendamento definitivamente approvato, che ha elevato l'onere finanziario da € 200.000,00 a € 250.000,00, non risulta accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria aggiornata. La quantificazione degli oneri non risulta, pertanto, allo stato verificabile.

La Sezione ribadisce, per il futuro, l'importanza di aggiornare la relazione tecnica con allegato finanziario nel corso dell'iter legislativo.

Quanto alla fonte di finanziamento della spesa in parola, la Regione chiarisce che la legge è stata finanziata con prelievo di somme dal «*Fondo globale per il finanziamento di leggi*

regionali di spesa corrente in corso di adozione» di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) della l. reg. n. 55/2019.

L'art. 4, comma 1, della l. reg. n. 55/2019, riporta l'elenco dei provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati dopo l'approvazione del bilancio; la lett. d), in particolare, fa riferimento al disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale «*Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale*» con uno stanziamento pari a euro 13.473.693,21.

Tale disegno di legge, richiesto in fase istruttoria, non è stato prodotto dalla Regione, con ciò non consentendo, a questa Sezione, di poter verificare se l'ente abbia fatto un corretto "utilizzo" del fondo in parola.

Legge regionale 27 marzo 2020, n. 10 «*Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione dei luoghi della memoria del novecento e degli archivi storici della Puglia*»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 18.06.2019

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale 27 marzo 2020, n. 10 intende promuovere e sostenere interventi finalizzati a mantenere viva, rinnovare, approfondire e divulgare, per le generazioni attuali e quelle future, la memoria dei fatti e degli accadimenti determinanti per l'assetto e lo sviluppo democratico della Repubblica Italiana, avvenuti sul territorio pugliese in età contemporanea, con particolare riferimento al Novecento.

Promuove e tutela, in particolare, i "Luoghi della Memoria" presenti sul territorio regionale, la valorizzazione e fruibilità pubblica degli archivi storici e dei centri di documentazione pubblici e privati che conservano e gestiscono sul territorio nazionale il patrimonio documentale e archivistico.

L'art. 4 (*Interventi di sostegno della Regione*) individua gli interventi che la Regione Puglia, previa pubblicazione di appositi avvisi, intende attuare per il perseguimento delle finalità indicate nella legge.

In particolare, si prevede la concessione, a soggetti pubblici e privati, senza scopo di lucro, di contributi da destinare a specifiche iniziative e attività (studio, ricerca, raccolta di testimonianze; promozione di iniziative culturali, didattiche e formative; valorizzazione

dei percorsi regionali legati ai «*Luoghi della memoria*»; realizzazione di itinerari storico-didattici e architettonici riguardanti la memoria dell'età contemporanea, ecc.).

L'art. 7 (*Disposizioni finanziarie*) contempla oneri sia di natura corrente che in conto capitale.

La l. reg. n. 10/2020 (art. 7) fa seguito alle previsioni della legge di stabilità 2019 (l. n. 67/2018) che all'art. 49 («*Valorizzazione e fruizione dei luoghi della memoria del Novecento e degli archivi storici pugliesi*»), reca disposizioni di natura finanziaria con riferimento alle sole spese in conto capitale.

In particolare, l'art. 49 prevede l'assegnazione nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 2, di «*una dotazione finanziaria [...], in termini di competenza e cassa, di euro 350 mila*» e per ciascuno degli esercizi finanziari 2020 e 2021, la medesima dotazione finanziaria, in termini di competenza.

La l. reg. n. 10/2020 (art. 7) contempla, viceversa, oneri finanziari sia di natura corrente che in conto capitale.

Per quanto riguarda le spese di parte corrente, l'art. 7, al secondo comma, dispone che «*alla copertura [...] si provvede, per l'esercizio finanziario 2020 e per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, con i capitoli di nuova istituzione denominati «Valorizzazione e fruizione dei luoghi della memoria e archivi storici della Puglia -Trasferimenti correnti ad amministrazioni locali» e «Valorizzazione e fruizione dei luoghi della memoria e archivi storici della Puglia - Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private», nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 1, per importi pari rispettivamente a euro 70 mila e a euro 80 mila, con riduzione, di pari importo, dello stanziamento del «Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio», missione 20, programma 3, titolo 1. Di conseguenza, all'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 55, l'importo del fondo destinato è corrispondentemente ridotto.*

Per quanto concerne le spese in conto capitale, l'art. 7 rubricato «*Disposizioni finanziarie*», nel testo definitivamente approvato a febbraio 2020, prevede per l'esercizio 2020, l'assegnazione di una dotazione finanziaria di € 250.000,00, in luogo dei 350.000,00 euro previsti dall'art. 49 della legge di stabilità 2019.

Nel dettaglio, dispone che «*alla copertura delle spese in conto capitale si provvede con le risorse stanziare nel bilancio di previsione annuale 2020 e pluriennale 2020-2022, nell'ambito della*

missione 5, programma 1, titolo 2, capitolo 501010 per euro 150 mila e capitolo 501014 per euro 100 mila».

Ciò posto, con riferimento alla copertura prevista per le spese di parte corrente, (riduzione del «Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio», articolo 4, comma 1, lettera d), della l. reg. n. 55/2019), la Sezione ha chiesto di chiarire le circostanze che avessero determinato il cambiamento di destinazione delle risorse di bilancio, nonché di trasmettere il disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale, di cui all'art. 4, comma 1, lett. d, della l. reg. n. 55/2019 «Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale», che prevede uno stanziamento di euro 13.473.693,21.

Con riferimento alle spese in conto capitale, chiedeva chiarimenti in ordine alla rilevata discordanza tra l'importo di € 250.000,00 previsto dall'attuale formulazione dell'art. 7, l. reg. 10/2020 e il diverso importo di € 350.000,00 previsto dall'art. 49 della legge di stabilità 2019.

Riscontro della Regione

In ordine alle spese di parte corrente, la Regione Puglia non ha trasmesso copia del disegno di legge richiesto.

L'Ente ha tuttavia riferito che «*all'articolo 4, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 55/2019 è indicato un provvedimento legislativo di iniziativa della Giunta regionale che il Governo regionale prevedeva di presentare, contenente disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale. La volontà della Giunta regionale, oggetto di ampio ed espresso dibattito in sede consiliare (favorita peraltro dall'indicazione del medesimo elenco in un articolo di legge e non in un allegato), era quella di far confluire in tale disegno di legge varie disposizioni volte a favorire la promozione del territorio e la crescita economica e sociale, in considerazione sia delle istanze pervenute dalla società e dalle categorie produttive, sia della necessità di includere disposizioni di semplificazione amministrativa all'attenzione delle competenti strutture regionali (in particolare in materia ambientale, sanitaria, di promozione turistica). Le circostanze eccezionali e drammatiche che hanno caratterizzato l'anno 2020 chiariscono le motivazioni per le quali il percorso programmato dal Governo regionale non è stato portato ad attuazione, essendo stato ritenuto opportuno e necessario, da parte del Governo e del Consiglio regionale, impiegare le risorse destinate a confluire nel disegno di legge in preparazione al fine di fronteggiare le conseguenze socio economiche derivanti dal sopraggiungere nello scenario internazionale*

dell'epidemia da Covid 19. Invero, come purtroppo ben noto, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza internazionale da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per l'epidemia da Covid 19, è stato proclamato lo stato di emergenza nazionale e sono state messe in atto le prime misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale. A fronte della eccezionale situazione verificatasi, e della notevole incertezza in ordine alle conseguenze sociali ed economiche che si sarebbero determinate, il Governo e il Consiglio regionale hanno ritenuto opportuno un diverso impiego delle risorse originariamente previste per la copertura del medesimo disegno di legge. Nello specifico, parte delle risorse sono state utilizzate per l'approvazione da parte del Consiglio regionale di alcune disposizioni che sarebbero dovute confluire nel medesimo disegno di legge, mentre la maggior parte delle risorse, in considerazione dell'evolversi della situazione pandemica, sono state impiegate al fine di fronteggiare le conseguenze socio economiche derivanti dalla pandemia da Covid 19, come previsto dagli articoli 1 e 7 della legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Misure straordinarie per fronteggiare le conseguenze socio-economiche derivanti dalla pandemia da Covid-19). L'impiego delle medesime risorse per provvedimenti legislativi originariamente non inseriti nell'elenco con cui si programmava l'utilizzo del fondo di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011, è avvenuta tramite espressa indicazione degli interventi cui veniva sottratta la copertura, in un'ottica di flessibilità già ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale nella sentenza 184/2016 (cfr. anche, seppur risalente nel tempo, sentenza Corte Costituzionale n. 395/1995) ».

In ordine alle spese di parte capitale, l'Ente ha riferito che «nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020 - 2022, approvato con legge regionale 30 dicembre 2019, n. 56, nell'ambito delle decisioni circa l'aggiornamento delle previsioni degli stanziamenti annuali in conto competenza e delle previsioni di cassa, è stato rideterminato lo stanziamento relativo alla quota di spese in conto capitale (imputato sul bilancio gestionale sui capitoli U0501010 per euro 150.000,00 e sul capitolo n. U0501014 per euro 100.000,00) in luogo dello stanziamento iniziale previsto dall'art. 49 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 di euro 350.000,00 per l'annualità 2020 del bilancio, nella considerazione che la spesa di cui all'art. 49 della legge di stabilità 2019 non riguarda spese di carattere obbligatorio e che pertanto potevano essere oggetto di rimodulazione».

Osservazioni della Sezione

La Regione chiarisce che, per la copertura delle spese di parte corrente, si è fatto ricorso alla riduzione del «Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione» di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) della l. reg. n. 55/2019 (disegno di legge di

iniziativa della Giunta regionale *«Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale»* con uno stanziamento pari a euro 13.473.693,21).

Tale disegno di legge, come innanzi detto, sebbene richiesto in fase istruttoria, non è stato prodotto dalla Regione.

L'Ente ha, tuttavia, precisato che la volontà della Giunta regionale era quella di far confluire in tale disegno di legge *«varie disposizioni volte a favorire la promozione del territorio e la crescita economico e sociale in considerazione sia delle istanze pervenute dalla società e dalle categorie produttive, sia della necessità di includere disposizioni di semplificazione amministrativa all'attenzione delle competenti strutture regionali (in particolare in materia ambientale, sanitaria, di promozione turistica)»*.

La Sezione non può esimersi dall'evidenziare l'utilizzo improprio di tale fondo speciale. Invero, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali rientri nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura soggiace a una specifica regolamentazione normativa.

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 approvare 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).

La Sezione delle autonomie sottolinea, in particolare, come gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali, in sede di bilancio di previsione, costituiscano espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui *«l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie»*.

Ulteriore conferma di quanto sopra, deriva dall'art. 49 del d.lgs. 118/2011 che al primo comma prevede espressamente la possibilità di iscrivere *«uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio»*.

Venendo alla fattispecie in esame, è di tutta evidenza come un accantonamento al Fondo destinato a dare copertura a *«varie disposizioni volte a favorire la promozione del territorio e la crescita economico e sociale»* non previamente individuate e/o meglio specificate, senza l'indicazione dei criteri utilizzati per la quantificazione dei correlati oneri finanziari, non appare in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., con gli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.reg. n. 28/2001.

Il fondo speciale indicato all'art. 4, comma 1, lettera d) della legge n. 55/2019, risulta collegato a un non meglio specificato e dettagliato disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale *«Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale»* e il riscontro della Regione sul punto, non consente di comprendere gli interventi sottesi a tale disegno di legge e i correlati oneri finanziari.

Difetta, dunque, un collegamento tra accantonamento e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi, come peraltro ha già avuto modo di rilevare la Sezione in sede di esame delle forme di copertura delle leggi di spesa approvate nel 2019.

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

e della fissazione, in sede di relazione tecnico-finanziaria, dei criteri di stima degli oneri dagli stessi discendenti.

La circostanza eccezionale legata all'assunzione di misure straordinarie necessarie e fronteggiare le conseguenze derivanti dalla pandemia Covid-19 (che giustificherebbe la riduzione del Fondo in parola, con destinazione delle risorse, in tal modo recuperate, ad altre finalità), non riveste rilevanza alcuna ai fini del superamento della criticità in parola, in quanto attiene a una fase successiva (quella di utilizzo e impiego del fondo) rispetto a quella di costituzione e quantificazione del fondo speciale che, come detto, va effettuata *ex ante*, nel rispetto delle previsioni normative di cui al d.lgs. n. 118/2011 e l.reg. n. 28/2001.

Legge regionale del 27 marzo 2020, n. 11 «Esenzione dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 8.11.2017

Relazione tecnico finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale del 27 marzo 2020, n. 11, la Regione Puglia, al fine di favorire lo sviluppo di nuova imprenditorialità, ha inteso disciplinare i casi di esenzione dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

L'art. 2 (*Destinatari*) individua i beneficiari dell'esenzione. Si tratta di soggetti appartenenti a talune categorie economiche (contraddistinte da specifici codici ATECO) che intraprendono nuove iniziative imprenditoriali sul territorio della Regione Puglia, nel periodo compreso tra il giorno della data di entrata in vigore della legge e il 31 dicembre 2020: tali soggetti sono esentati dal pagamento dell'IRAP per il periodo di imposta di inizio dell'attività e per i quattro anni successivi.

L'art. 6 della legge in esame recante «*Norma finanziaria*», al comma 1, prevede che «*Dall'attuazione della presente legge a decorrere dall'esercizio finanziario 2020 derivano annualmente minori entrate per euro 3 milioni e 600 mila con imputazione al titolo 1, tipologia 101, categoria 20 della parte entrata del bilancio regionale autonomo*».

Al secondo comma, dispone che «*Alla copertura finanziaria degli oneri di cui al comma 1 si provvede, per ciascuno degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022, mediante riduzione dello stanziamento iscritto alla missione 20, programma 3, titolo 1, a valere sul "Fondo speciale di parte*

corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio". Conseguentemente all'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 55 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia "Legge di stabilità regionale 2020"), le parole alfanumeriche: "13.473.693,21" e "4 milioni 660 mila" sono sostituite dalle seguenti: "9.873.693,21" e "1 milione 60 mila"».

In fase istruttoria, oltre a riscontrare un'ulteriore riduzione dello stanziamento relativo al fondo speciale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della l. reg. n. 55/2019, è stato chiesto all'Ente di specificare le modalità di copertura per gli esercizi successivi al 2022, posto che la norma finanziaria individuava la fonte copertura per le sole annualità 2020, 2021, 2022.

Relazione tecnico- finanziaria e referto tecnico

La proposta di legge, risalente al 2017, è provvista di una relazione tecnico – finanziaria, redatta dal Consorzio MIPA, con la collaborazione delle strutture del Consiglio regionale. Le minori entrate da IRAP, per le imprese di nuova costituzione, sono state stimate considerando una percentuale delle nuove imprese che accedono al beneficio, pari al 25% (in linea con il dato registrato nella Regione Liguria, in cui è stata introdotta un'agevolazione simile) e immaginando due scenari: 3.102 euro IRAP, quale media delle imprese pugliesi nel 2015; € 2.674 euro, quale media dell'imposta stimata tenendo conto dell'effetto a regime delle agevolazioni introdotte dalla legge di stabilità 2015.

La perdita di gettito, alla luce dei parametri sopra indicati, ammonterebbe rispettivamente a 3,1 mln e i 3,6 mln.

Riscontro della Regione

L'Ente, con la nota del 14.7.2021, ha precisato che «*in relazione agli esercizi successivi, nell'ambito del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 approvato con legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35, il gettito riveniente dalla manovra tributaria regionale è stato adeguato alle stime del Dipartimento Finanze del MEF, come previsto dal paragrafo 3.7.5 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, secondo cui i gettiti delle manovre fiscali delle regioni nell'esercizio di competenza sono accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, ai sensi dell'articolo 77-quater, ultimo periodo del decreto-legge n. 112/2008, considerando anche l'eventuale aggiornamento infrannuale della stima*

effettuata ai sensi del citato articolo 77-quater del predetto decreto n. 112/2008, fornito dal Dipartimento delle Finanze.

Pertanto, la Regione ha fornito la copertura finanziaria alla citata legge regionale n. 11/2020 nell'anno di approvazione della agevolazione (e per i tre esercizi contenuti nel bilancio pluriennale) secondo gli stanziamenti presenti in bilancio, collegate alle stime del MEF ante novella legislativa. Con l'approvazione del bilancio dell'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023, a seguito dell'aggiornamento delle stime del gettito tributario atteso, che ha tenuto conto degli effetti dell'esenzione approvata con la legge regionale del 27 marzo 2020 n. 11, non è stato più necessario stanziare una specifica copertura di spesa».

Osservazioni della Sezione

La modalità di copertura individuata dall'art. 6 della l. reg. n. 11/2020 (*Norma finanziaria*), è costituita, ancora una volta, dalla riduzione del fondo speciale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della l. reg. n. 55/2019.

Al riguardo, valgono le medesime valutazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 10, in punto di necessaria espressa individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale, nella specie risultata mancante.

Quanto alla copertura prevista per gli esercizi successivi al 2022, la Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione.

La legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 «Misure straordinarie per fronteggiare le conseguenze socioeconomiche derivanti dalla pandemia Covid-19»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 18.3.2020

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 prevede misure socioeconomiche per fronteggiare le conseguenze derivanti dalla pandemia da Covid-19.

Lo stanziamento previsto dalla norma, in termini di competenza e cassa di euro 9.473.693,21, è destinato ai Comuni chiamati a gestire le misure emergenziali, in misura proporzionale al numero degli abitanti.

L'art. 2 (*Sospensione e differimento dei termini dei tributi regionali*), nella versione definitivamente approvata, prevede la possibilità per la Giunta regionale, con propria deliberazione, di sospendere o differire il termine per l'adempimento degli obblighi

tributari, non oltre i termini di vigenza dello stato di emergenza, con riferimento ai tributi propri regionali, anche derivati, non amministrati in convenzione con l'Agenzia delle entrate e con esclusione, in ogni caso, delle addizionali e delle maggiorazioni di aliquota sulle basi imponibili dei tributi erariali.

L'emendamento, che inserisce la disposizione in esame, riporta la clausola di invarianza finanziaria.

L'art. 3 (*Cabina di regia*) prevede l'istituzione di una *Cabina di regia* costituita dal Presidente e dalla Giunta regionale e dai capigruppo o loro delegati, dal Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dai rappresentanti delle organizzazioni del lavoro, sindacali e datoriali, con il compito di fornire indirizzi atti a pianificare, programmare e coordinare in maniera ordinata e complessiva la fase due dell'emergenza Covid-19.

L'art. 5 (*Incentivi in favore del personale dipendente del Servizio sanitario regionale esposti a rischio Covid-19*) prevede l'istituzione di un fondo Covid-19 all'interno del finanziamento aggiuntivo, per incentivi in favore del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 1 del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020, finalizzato a compensare con una indennità, il maggior rischio di esposizione al Covid-19 nelle strutture del Servizio sanitario regionale.

L'art. 6 (*Interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19*) individua i soggetti cui vanno destinati in via prioritaria le risorse rinvenienti dall'attuazione dall'articolo 109, comma 1-ter e dall'articolo 111 del d.l. n. 18/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020 (comma 1: titolari di partita IVA o codice fiscale; i lavoratori stagionali e a tempo determinato, rientranti nel comparto turistico-alberghiero-ricettivo-ristorazione-ricevimenti-eventi; i soggetti titolari di partita IVA esercenti di imprese, arti e professioni; i soggetti che sopportano costi di fitto in quanto studenti fuori sede; interventi di integrazione al reddito per le fasce più deboli e disagiate in condizione di difficoltà dal punto di vista economico e sociale).

Le misure di sostegno sono costituite da *bonus*, contributi *una tantum* e a fondo perduto (comma 3) e si demanda alla Giunta regionale il compito di provvedere all'individuazione della platea dei beneficiari e alla quantificazione e determinazione delle risorse necessarie ad adottare le misure sopra indicate (comma 4).

L'art 7 della legge, rubricato «*Norma finanziaria*», dispone che nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 12, programma 5, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa, di euro 9.473.693,21 e che alla relativa copertura finanziaria si provvede mediante «*corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto alla missione 20, programma 3, titolo 1, "Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio" relativamente alla destinazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 55 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia "Legge di stabilità regionale 2020")*».

Il referto tecnico qualifica l'onere in termini di spesa corrente e lo quantifica in € 9.473.693,21. Ai fini della copertura prevede una variazione in aumento sulla missione 12, programma 5, titolo 1 del bilancio di previsione 2020 e una corrispondente variazione in diminuzione sulla missione 20, programma 3, titolo 1.

Ciò posto, in fase istruttoria è stato chiesto all'Ente di conoscere le tecniche di quantificazione della spesa, di importo pari a € 9.473.693,21, considerato che la legge non risultava corredata da una relazione tecnico-finanziaria.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riscontrato la richiesta evidenziando che «*la relativa proposta di legge è stata presentata il 18 marzo 2020, nel contesto dell'emergenza per la pandemia da Covid-19 al fine di introdurre misure immediate e urgenti. In tale contesto [...], i proponenti hanno inteso effettuare il prelevamento immediato dei 10 milioni disponibili sul fondo delle leggi approvate nel corso dell'esercizio finanziario, "da erogare di norma ai comuni per una gestione più rapida ed efficiente, in proporzione al numero di abitanti", per le esigenze di persone o nuclei familiari con particolari fragilità sociali da individuare nel dettaglio dalla Giunta Regionale in sede di attuazione della legge. In tal senso la relazione illustrativa non contiene una dettagliata quantificazione degli oneri perché rinvia ai successivi atti di Giunta per l'individuazione puntuale degli interventi. Trattasi, in ogni caso, di stanziamento configurabile quale limite di spesa e che, pertanto, gli oneri derivanti dalla norma non possono superare tale limite*».

Osservazioni della Sezione

Anche la legge in esame, al pari delle precedenti (n. 10 e 11 del 2020), prevede di far fronte al maggior onere finanziario attraverso la riduzione del Fondo speciale destinato al

disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale *«Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale»*, di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) della l.reg. 55/2019 (legge di stabilità 2020).

Valgano le medesime valutazioni svolte in precedenza, in punto di necessaria preventiva individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo speciale, nella specie risultata mancante.

Nessuna particolare considerazione, viceversa, in merito alla scelta operata dalla Regione Puglia di ridurre le risorse stanziare nel suddetto fondo per fronteggiare interventi legati all'emergenza Covid, trattandosi di scelta rientrante nella piena discrezionalità del decisore politico.

In proposito si richiama quanto affermato dalla Sezione delle autonomie proprio con riferimento alla fase emergenziale: *«Fermo restando che la modalità di copertura più adeguata è quella dell'appostazione dei fondi speciali, nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza»* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Quanto alla quantificazione degli oneri finanziari, devono rilevarsi, di contro, le seguenti criticità.

La legge non risulta accompagnata dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, in tal modo non consentendo a questa Sezione di verificare il relativo procedimento di stima.

La Regione, peraltro, sembra aver fatto ricorso a un processo di tipo deduttivo (*top down*): risulta aver quantificato la spesa in misura corrispondente all'importo residuo del Fondo speciale di cui di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della l. reg. n. 55/2019 (fondo già oggetto di riduzione), operando in tal modo una non consentita inversione logica del rapporto quantificazione-copertura della spesa, per cui il primo termine deve necessariamente precedere il secondo.

A tal proposito si ricorda che l'art. 19, comma 1, della legge n. 196/2009, nel prevedere che la legge contenga la previsione dell'onere oltre che la sua copertura (*«Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sottoforma di minori entrate, a carico dei bilanci*

delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali»), prescrive quale presupposto imprescindibile della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa o dell'onere.

A tal fine, un ruolo centrale riveste la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 196/2009, nella specie risultata mancante.

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

Per quanto concerne, infine, l'apposizione della clausola di neutralità finanziaria all'interno dell'emendamento che inserisce l'art. 2), deve sottolinearsi che la sede in cui trattare il tema della presenza o meno di oneri finanziari a carico del bilancio regionale è costituita dalla relazione tecnico-finanziaria e che l'assenza di qualsiasi nuovo o maggior onere non deve essere considerata mera clausola di stile, esigendo -al contrario- l'indicazione dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza finanziaria (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Legge regionale 15 maggio 2020, n. 13 «Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 2.4.2020

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la legge del 15 maggio 2020, n. 13, la Regione Puglia, in considerazione della situazione emergenziale conseguente all'epidemia da Covid-19, ha inteso adottare misure straordinarie di sostegno alle attività produttive ubicate sul territorio regionale del settore lattiero-caseario in condizioni di oggettiva difficoltà.

L'art. 2 (*Misure straordinarie per gli allevatori*) prevede specifiche forme di sostegno in favore degli allevatori, a compensazione del danno derivante dal calo del fatturato, attraverso un aiuto a fondo perduto calcolato in base alla consistenza dei capi grossi

presenti in allevamento alla data del 29 febbraio 2020, demandando alla Giunta regionale il compito di definire le modalità attuative. Si prevede, altresì, che gli aiuti saranno concessi con le modalità e nei limiti del mutato quadro delle misure di aiuti di Stato, a sostegno dell'economia, nell'attuale emergenza del Covid-19.

L'art. 3 (*Misure straordinarie per i caseifici*) ha previsto, tra le altre, misure straordinarie per i caseifici. In particolare, la Regione ha inteso erogare un aiuto a fondo perduto in favore dei trasformatori con sede in Puglia, che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati fino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale, demandando alla Giunta regionale il compito di definire le modalità attuative.

L'art. 4, rubricato «*Norma finanziaria*», ha previsto nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della Missione 16 – Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, Programma 1 – Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 – Spese correnti una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa, di euro 2 milioni. Alla copertura finanziaria, si provvede mediante variazione al bilancio di esercizio 2020 con la reiscrizione di risorse in parte entrata sul capitolo 4032420 «*FSC 2014-2020. Patto per lo sviluppo della Regione Puglia*» e in parte spesa sul capitolo 1405003 «*Patto per la Puglia FSC 2014-2020. Sviluppo e competitività delle imprese e dei sistemi produttivi. Contributi agli investimenti a altre imprese*», non accertate ed impegnate entro la fine dell'esercizio 2017.

La variazione al bilancio di previsione, allegata alla legge, riporta una variazione in aumento, in termini di competenza e di cassa, in parte entrata del Titolo 4 – Entrate in conto capitale, Tipologia 200 – Contributi agli investimenti per euro 2.000.000,00, e una corrispondente variazione in aumento, in termini di competenza e di cassa, in parte spesa di pari importo nell'ambito della Missione 14 – Sviluppo economico e competitività, Programma 5 – Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività, Titolo 2 – Spese in conto capitale per euro 2.000.000,00.

L'evidente discordanza tra la norma finanziaria (che in parte spesa, faceva riferimento alla *Missione 16*, – Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, *Programma 1* – Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, *Titolo 1* – Spese correnti) e il provvedimento di variazione (che viceversa faceva riferimento alla *Missione 14* – Sviluppo economico e competitività, *Programma 5* – Politica regionale unitaria per lo

sviluppo economico e la competitività, Titolo 2 – Spese in conto capitale), è stata superata in sede di approvazione della l. reg. n. 26/2020 (art. 8).

L'art. 8 della legge regionale 1° agosto 2020, n. 26 ha modificato l'art. 4 della l. reg. n. 13/2020 prevedendo che *«per le finalità previste dalla legge, nel bilancio regionale vincolato (non più autonomo) nell'ambito della missione 14, programma 5, titolo 2, (non più missione 16, programma 1, titolo 1) è assegnata una dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa, di euro 2 milioni. Alla copertura finanziaria si provvede mediante lo stanziamento nel bilancio di previsione 2020-2022 in parte spesa sul capitolo "Patto per la Puglia FSC 2014-2020 Sviluppo e competitività delle imprese" collegato in parte entrata al capitolo 4032420 «FSC 2014-2020. Patto per lo sviluppo della Regione Puglia».*

Osservazioni della Sezione

La legge non risulta accompagnata dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, in tal modo non consentendo a questa Sezione di verificare il relativo procedimento di stima.

La legge regionale 7 luglio 2020, n. 14 «Misure regionali in favore degli adolescenti»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 9.7.2019

Relazione tecnico-finanziaria: presente, incompleta (dati solo per il 2020).

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale n. 14 del 7.07.2020, la Regione Puglia intende promuovere iniziative a favore degli adolescenti di età compresa tra i 14 e i 19 anni, assumendo un ruolo di interlocutore attivo in concorso e in sinergia con gli enti locali, le istituzioni scolastiche e universitarie, le organizzazioni religiose, gli enti del terzo settore, le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali e tutti gli enti e i soggetti, pubblici o privati, la cui attività è destinata a promuovere la crescita delle nuove generazioni.

L'art. 2 (*Finalità*) elenca gli obiettivi da perseguire (partecipazione delle giovani generazioni alla vita comunitaria e promozione della cittadinanza attiva, contrastando qualsiasi forma di frammentazione sociale; contrasto all'individualismo; ascolto e dialogo tra i ragazzi e con i ragazzi; educazione all'affettività e alle emozioni; promozione della salute e qualità della vita degli adolescenti intervenendo sulle condizioni ambientali e su quelle soggettive che alimentano le situazioni problematiche, la marginalizzazione e

l'isolamento; politiche giovanili dirette ad orientare il narcisismo adolescenziale in direzione di un progetto culturale e di una crescita personale e collettiva).

L'art. 3 (*Azioni*) elenca una serie di misure attuative.

L'art. 4 (*Forum regionale*) prevede l'istituzione presso il Consiglio regionale del *Forum regionale degli adolescenti*, al fine di favorire il confronto e il dialogo con la Regione, gli enti locali e gli adolescenti. Si precisa che il *Forum* formula proposte in materia di politiche adolescenziali giovanili al Consiglio regionale e alla Giunta e che la partecipazione al *Forum* è a titolo gratuito e non dà diritto a corresponsione di compensi, né di rimborso spese.

L'art. 6 (*Youth worker*), al fine di perseguire gli obiettivi di cui al comma 2, prevede l'istituzione della figura dello *Youth worker*, con il compito di garantire relazioni di prossimità con gli adolescenti e un'offerta formativa in favore degli *Youth worker* che intendano acquisire le necessarie competenze.

L'art. 7 (*Youth card*), prevede una tessera gratuita riservata alle ragazze e ai ragazzi di età compresa tra i 14 e i 19 anni che vivono, studiano o lavorano nel territorio regionale che dà loro la possibilità di fruire gratuitamente di servizi culturali, artistici e sportivi, o svolgere alcuni acquisti a prezzi agevolati.

L'art. 8 (*Informa adolescenti*) promuove l'apertura degli "Informa adolescenti" presso gli sportelli "Informagiovani" già presenti sul territorio regionale e ne assicura il coordinamento anche attraverso la formazione di reti sul territorio. Gli Informa adolescenti sono collegati con la scuola, l'università, le biblioteche e gli altri soggetti comunque operanti nei settori di interesse adolescenziale.

L'art. 9 (*Spazi di aggregazione per adolescenti*) promuove iniziative volte a favorire occasioni di incontro e creare spazi per l'aggregazione giovanile.

L'art. 10 (*Portale puglia adolescenti*) prevede la creazione di un portale con la finalità di informare i ragazzi di tutte le scelte politiche di cui sono destinatari.

L'art. 11 (*Funzioni dei Comuni*) elenca le competenze e le funzioni dei Comuni, in coerenza con la programmazione regionale. A tal fine si prevede che con deliberazione di Giunta regionale, sono assegnate ai comuni richiedenti le risorse regionali destinate alla realizzazione delle suddette attività.

L'art. 12 (*Accompagnamento delle famiglie*) prevede misure volte a sostenere il ruolo genitoriale, attraverso attività di formazione e iniziative in favore delle famiglie.

L'art. 15 (*Posizioni attuative*) prevede che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge, adotti il regolamento attuativo (definendo le modalità di svolgimento del servizio civile regionale per adolescenti; la composizione del *forum*; le modalità di utilizzo della *youth card*; le funzioni degli informatori adolescenti necessarie per accedere ai benefici previsti dalla presente legge e disciplina le modalità di monitoraggio delle relative attività; le modalità attuative del portale Puglia adolescenti; i criteri per l'assegnazione di risorse ai comuni per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 11, ecc.).

L'art. 16 (*Norma finanziaria*) prevede che «alla copertura degli oneri di euro 210 mila derivanti dalla presente legge si provvede mediante l'accantonamento al Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione di cui alla legge regionale 30 dicembre 2019, n. 56 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020 – 2022)».

Tuttavia, alla legge in esame risulta allegato un provvedimento di variazione di bilancio che, ai fini della copertura della spesa, fa espressamente ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione per l'importo di € 210.000,00 (a fronte dell'aumento della spesa nell'ambito della missione 6, programma 2, titolo 1).

Ciò posto, si è chiesto di relazionare in merito alla copertura prevista, alla luce della rilevata discordanza tra quanto previsto dal disposto normativo (art. 16 della l. reg. n. 14/2020) e la differente forma di copertura risultante dal provvedimento di variazione del bilancio.

Relazione tecnico finanziaria e referto tecnico

Nella relazione tecnico finanziaria si fa presente che «per il primo anno di applicazione della PDL si è ipotizzato che vengano realizzate parte delle azioni previste e la stima degli oneri finanziari connessi ha riguardato la realizzazione del progetto Youth Card, del Portale Puglia Adolescenti e degli Spazi di Aggregazione per Adolescenti da cui deriva un onere finanziario complessivo pari ad € 65.000,00 + € 5.000,00 + € 140.000,00 = € 210.000,00».

Nulla viene riferito in merito agli oneri e alle coperture relativi agli esercizi successivi al 2020.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riscontrato la richiesta di chiarimenti della Sezione, precisando quanto segue: «La proposta di legge regionale è stata presentata il 9 luglio 2019 prevedendo l'utilizzo del "Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione" dell'esercizio 2019. La quota prenotata sulla

proposta di legge regionale è pari ad euro 210.000,00, collegata al fondo delle leggi regionali in corso di approvazione. Non essendo intervenuta la approvazione del disegno di legge entro il termine dell'esercizio la provvista è confluita nell'avanzo accantonato di cui al rendiconto 2019 e oggetto di approvazione con deliberazione di Giunta regionale 30 marzo 2020, n. 436. Con tale atto, la Giunta regionale ha determinato il risultato di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario 2019 sulla base dei dati contabili preconsuntivi. Il testo dell'articolo 16 della legge n. 14/2020, come emendato, fa riferimento, quindi, all'accantonamento al Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione (e non alla riduzione dello stanziamento del fondo per il 2020), nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 49, comma 5, del decreto legislativo n. 118/2011, ove prevede che ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio". Tali quote costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione che può essere utilizzata per la copertura finanziaria delle spese derivanti dai provvedimenti legislativi in corso di adozione, purché l'approvazione avvenga entro l'esercizio successivo».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, non senza rilevare come nella specie permanga una discrasia tra il mezzo di copertura effettivamente utilizzato (quota non utilizzata del Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione dell'esercizio 2019, confluita nell'avanzo accantonato del rendiconto 2019) e quello indicato nel testo di legge all'art. 16 che fa viceversa riferimento al «Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione di cui alla legge regionale 30 dicembre 2019, n. 56 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020 – 2022)».

Inoltre, l'art. 16, nella sua formulazione originaria (proposta di legge n. 1306 del 2019), quantificava l'onere complessivo in euro 210.000,00 e contestualmente prevedeva mezzi di copertura, sia per il 2019, sia per gli esercizi successivi (in dettaglio, per l'esercizio finanziario 2019, una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 210.000,00 su un capitolo di nuova istituzione denominato «Contributi regionali per la Legge sull'adolescenza attiva» nell'ambito della Missione 06 – «Politiche giovanili, Sport e Tempo libero» - Programma 02 – «Giovani» dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2019, con prelevamento del predetto importo dal fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo

l'approvazione del bilancio, missione 20, programma 3, titolo 1; per gli esercizi successivi al 2019, a tali oneri si sarebbe fatto fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio).

L'art. 16, nel testo definitivamente approvato, dispone che alla copertura degli oneri finanziari per € 210.000,00 si provvede mediante «l'accantonamento al Fondo delle leggi regionali in corso di approvazione di cui alla legge regionale 30 dicembre 2019, n. 56 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020-2022)» e la relazione tecnico finanziaria, allegata alla proposta di legge, quantifica l'onere finanziario limitatamente al primo esercizio (2020): nessuna quantificazione di oneri finanziari, con indicazione delle relative coperture, è possibile, di contro, evincere con riferimento agli esercizi successivi al 2020 e ciò, a parere del Collegio, non appare in linea con il principio di copertura previsto dall'art. 81 Cost.

Legge regionale 7 luglio 2020, n. 15 «Interventi regionali per favorire l'autonomia, la vita indipendente e la qualità della vita delle persone con disabilità, anche senza supporto familiare, in Puglia»

Disegno di legge della Giunta regionale del 17.7.2019

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale del 7 luglio 2020, n. 15, la Regione Puglia intende sostenere la persona con disabilità per consentirle di raggiungere una maggiore autonomia dalla famiglia, pur rimanendo nel proprio ambiente di vita, nonché una piena inclusione e partecipazione nella società.

L'art. 1 (*Finalità*) prevede, nel rispetto delle risorse disponibili annualmente in bilancio, in favore delle persone con disabilità grave, il finanziamento di progetti di assistenza personale autogestita, alternativa all'assegno di cura. Viene precisato che la vita indipendente si realizza primariamente attraverso l'assistenza personale autogestita ovvero attraverso l'assunzione di uno o più assistenti personali.

L'art. 2 (*Progetti personalizzati di vita indipendente*) intende favorire il processo di inclusione delle persone affette da disabilità, attraverso l'adozione progetti personalizzati. Si precisa che gli strumenti economici attivati per il sostegno all'autonomia e alla vita indipendente devono considerarsi alternativi rispetto alle risorse per il sostegno ai nuclei familiari e ai relativi caregiver familiari.

L'art. 3 (*Destinatari*) individua i beneficiari dei progetti personalizzati di vita indipendente, quali persone con disabilità in situazioni di gravità come individuate dall'art. 3, comma 3, della l. n. 104/1992, che risultino in possesso di taluni requisiti anagrafici e personali specificamente individuati.

L'art. 4 (*Assistente personale*) promuove percorsi formativi, non obbligatori, rivolti a coloro che svolgono o vogliono intraprendere l'attività di assistente personale.

L'art. 7 (*Compiti della Regione*) demanda alla Giunta regionale, il compito di adottare linee di indirizzo volte a determinare, tra le altre, l'ammontare del contributo da destinare alla singola persona con disabilità, le tipologie di spese ammissibili per la determinazione del contributo assegnato per la realizzazione del programma individuale di vita indipendente, definendo un sistema di monitoraggio e di controllo sulla destinazione e utilizzo del contributo erogato.

L'art. 11 (*Determinazione dell'ammontare del contributo*), dispone che «*l'entità del contributo è commisurata esclusivamente alle necessità assistenziali e alle condizioni di non autosufficienza della persona disabile*».

L'art. 15, recante la «*Disposizione finanziaria*», prevede che all'attuazione della legge concorrono risorse di fondi nazionali di settore e ulteriori risorse regionali derivanti dal bilancio autonomo e dai programmi comunitari e dispone che per gli interventi previsti dalla legge in esame, viene autorizzata per il triennio 2020/2022 a carico del bilancio regionale la spesa annuale di euro 1.000.000,00 a valere sugli stanziamenti regionali già iscritti nella Missione 12 «*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*», Programma 02 «*Interventi per la disabilità*» del bilancio pluriennale 2020/2022, al capitolo di spesa 785000.

Il comma 4 prevede che, per il fabbisogno di prestazioni sanitarie connesse alla condizione di disabilità del destinatario del progetto di vita indipendente, si fa riferimento alle risorse assegnate annualmente dalla Regione al Servizio sanitario regionale per l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza, con la programmazione regionale sanitaria.

Osservazioni della Sezione

Anche in tal caso, è stata riscontrata la mancanza di una qualsivoglia previsione in ordine agli interventi da realizzare e ai relativi costi, il che si traduce, all'evidenza, nell'aleatorietà della relativa copertura finanziaria: il rischio è che dall'attuazione di tali

disposizioni, affidata a provvedimenti amministrativi successivi, conseguano oneri finanziari privi di copertura.

Inoltre, la legge in esame, demandando alla Giunta il compito di determinare l'ammontare del contributo da destinare alla singola persona con disabilità, finisce di fatto con rinviare a una fonte subprimaria 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).

Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sull'importanza della preventiva quantificazione degli oneri, che appare oltremodo necessaria ai fini del corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

Legge regionale 7 luglio 2020, n. 21 «Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 9.4.2019

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale del 7 luglio 2020, n. 21, la Regione istituisce il servizio di psicologia di base e delle cure primarie, a titolo di sperimentazione per una durata annuale, con ciò intendendo rispondere all'esigenza di inserire nel sistema sanitario una figura professionale, lo psicologo di base, in grado di indirizzare i pazienti verso i servizi sanitari o sociosanitari ad essi più confacenti.

L'art. 2 della norma (*Organizzazione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie*), fornisce un inquadramento organizzativo del servizio e definisce le funzioni dello psicologo.

Il comma 3 dell'art. 2 prevede, in particolare, che «Dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato».

L'art. 5 (*Disposizioni transitorie ed attuative*) prevede, in fase di prima applicazione, la presenza di nove psicologi del servizio di psicologia di base e delle cure primarie nelle ASL.

L'art. 6 (Norma finanziaria) stabilisce che: «Per l'attuazione della presente legge, nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa, di euro 750 mila», e che «Agli oneri derivanti dalla presente legge è stata data copertura finanziaria nell' articolo 4 comma 1 lettera c) della legge regionale 30 dicembre 2019.n. 55 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2020))».

Nel corso dei lavori sono stati proposti più emendamenti all'art. 5 (che definisce il numero di psicologi di base da incardinare nel sistema sanitario) e all'art. 6 (che stima il relativo onere finanziario).

Rispetto alle stime iniziali, gli ultimi referti tecnici, assumendo come parametro la retribuzione media dei dirigenti con rapporto di lavoro a tempo determinato full-time (circa € 77.100,00 annui) e considerando la dotazione finanziaria di € 750.000,00, prevede la presenza di solo nove psicologi.

Con la sentenza n. 142 dell'8 luglio 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21, per la violazione del principio secondo cui «nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali».

Secondo la Consulta, la disposizione citata, prevedendo l'inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, si pone in contrasto con l'obiettivo del rientro dal deficit sanitario perseguito con l'Accordo sottoscritto il 29 novembre 2010 e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).

Legge regionale 7 luglio 2020, n. 23 «Disposizioni per la valorizzazione, promozione e diffusione della Street Art»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 4.11.2019

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge regionale 7 luglio 2020, n. 23 detta disposizioni finalizzate, attraverso interventi di *Street Art*, a rigenerare, riqualificare e valorizzare in chiave artistica luoghi e beni delle

città, instaurando, al contempo, un rapporto costruttivo tra cittadini, in particolare giovani e istituzioni pubbliche.

L'art. 3 (*Azioni della Regione Puglia*), per il raggiungimento delle predette finalità, prevede la concessione, previo specifico avviso, di contributi a favore di enti pubblici finalizzati a sostenere iniziative di realizzazione, valorizzazione, promozione e diffusione delle opere di *Street Art*.

L'art. 5 (*Premio "Best Street Art Work"*) prevede l'istituzione di un premio annuale per le migliori opere di *Street Art* realizzate nel territorio pugliese. Si demanda a un successivo regolamento la definizione delle modalità di candidatura, selezione e assegnazione dei premi.

L'art. 6 (*Catalogo delle opere di Street Art*) prevede un'attività di ricognizione e di censimento degli interventi di *Street Art* realizzati nel territorio regionale al fine di diffonderne la conoscenza attraverso i portali web regionali.

L'art. 7 (*Disposizioni di attuazione*) demanda alla Giunta regionale il compito di adottare un regolamento attuativo che individui, tra gli altri, i criteri e modalità di concessione dei contributi regionali, le modalità di svolgimento del concorso annuale e le modalità di ricognizione e censimento di cui all'art. 6.

L'articolo 8, comma 1, recante «*Disposizioni finanziarie*», statuisce che «*Alla copertura delle spese derivanti dall'applicazione della presente legge per l'anno 2020, per un ammontare complessivo di euro 100 mila, si provvede con le risorse stanziare nel bilancio di previsione annuale 2020 e pluriennale 2020-2022 nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 1, capitolo 501011*».

La relazione illustrativa allegata alla proposta di legge ha previsto che «*La legge non comporta ulteriori oneri a carico del bilancio regionale rispetto a quelli già previsti per il triennio 2019-2021 (ex art. 50 legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67)*».

La l. reg. 28 dicembre 2018, n. 67 (Legge di stabilità 2019) all'art. 50, comma 3 («*Interventi di promozione e sostegno della Street Art*»), tuttavia, prevede che «*Per le finalità di cui al presente articolo, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 5, programma 1, **titolo 2**, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 150 mila. La medesima dotazione finanziaria, in termini di competenza, è assegnata per ciascuno degli esercizi finanziari 2020 e 2021*».

Alla luce della rilevata discordanza tra il disposto di cui all'art. 8, comma 1, l. reg. 23/2020, che faceva espresso riferimento a uno stanziamento di risorse del titolo 1 e l'art. 50, comma 3, l. reg. n. 67/2018 (previsione a cui l'art. 8, comma 1, si ricollega ai fini della copertura) che, viceversa, faceva espresso riferimento a spese del titolo 2, si chiedeva all'Ente di fornire i necessari chiarimenti.

Riscontro della Regione

L'Ente si è limitato a riferire che «Con la legge regionale 7 luglio 2020, n. 23 l'imputazione delle spese disposte in attuazione delle relative prescrizioni è stata ritenuta di natura corrente e pertanto ricondotta al titolo 1 della spesa».

Osservazioni della Sezione

La Regione non ha fornito i chiarimenti richiesti.

La l. reg. n. 23/2020, secondo quanto chiarito dalla relazione illustrativa allegata alla proposta di legge, non dovrebbe comportare ulteriori oneri a carico del bilancio regionale rispetto a quelli già previsti per il triennio 2019-2021 dall'art. 50 l. reg. n. 67/2018 (legge di stabilità 2019) e rinvia per la relativa copertura al bilancio di previsione 2020.

Quest'ultimo avrebbe dovuto recepire le previsioni dell'art. 50, l. reg. n. 67/2018 (stanziamento, in parte spesa, sul titolo 2), laddove, viceversa, prevede uno stanziamento, in parte spesa, sul titolo 1.

La legge di bilancio 2020, dunque, non rispecchia le previsioni dell'art. 50, il che, ad avviso del Collegio, ingenera dubbi circa la sussistenza di un'effettiva copertura finanziaria.

Si evidenzia, inoltre, come la legge in esame, nel demandare alla Giunta il compito di determinare i criteri e le modalità di determinazione dei contributi da erogare agli enti pubblici, finisce di fatto con rinviare a una fonte subprimaria 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).

Legge regionale 20 luglio 2020, n. 25 «Valorizzazione antropologica-storica-culturale mar Piccolo di Taranto»

Proposta di legge del Consiglio regionale del 19.2.2019

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: allegato al ddl 88/2020 sull'Istituzione del Parco Costa Ripagnola

Con la legge regionale 20 luglio 2020, n. 25, la Regione Puglia intende valorizzare l'importanza storica, antropologica, militare e paesaggistica del mar Piccolo, attraverso interventi di conservazione del patrimonio, anche mobile, archeologico, architettonico, monumentale e paesaggistico, favorendo la ricerca e l'utilizzo dei materiali documentali, artistici, cinematografici, bibliografici, multimediali, nonché la ricostruzione e la divulgazione dei relativi avvenimenti storici.

L'art. 2 (*Contributi regionali*) della legge in esame dispone che la Regione Puglia eroga contributi agli enti locali per progetti dagli stessi presentati, in azione di sistema con la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia e con le competenti soprintendenze, con università, centri di ricerca, marina militare, consorzi e associazioni culturali regolarmente riconosciute. Viene precisato che i contributi sono erogati secondo criteri e modalità stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, assicurando priorità di finanziamento ai progetti presentati da enti locali associati in collaborazione con altri soggetti pubblici o privati che operano nelle materie disciplinate dalla legge.

L'art. 4, recante la «*Norma finanziaria*», dispone che nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1 è assegnata, per l'esercizio finanziario 2020, la dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 50 mila con corrispondente riduzione dello stanziamento del capitolo di spesa n. U1801009, missione 18, programma 1, titolo 1, macroaggregato 4.

In fase istruttoria, veniva riscontrata la mancanza della relazione tecnico finanziaria. Pertanto, si chiedeva all'ente di fornire chiarimenti in ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, nonché di inviare copia integrale del referto tecnico (che sul sito risultava pubblicato solo parzialmente) e di illustrare le ragioni che avessero generato le disponibilità sul capitolo di spesa U1801009, missione 18, programma 1, titolo 1, macroaggregato 4, utilizzato per la copertura dell'onere previsto dalla legge regionale in esame (euro 50.000,00).

Relazione tecnico finanziaria e referto tecnico

La legge risulta sprovvista di una relazione tecnico finanziaria.

Quanto al referto tecnico, l'Ente ha riferito che: *«il referto è stato pubblicato nell'atto consiliare n. 1568/A (DDL n. 88/2020) che ha costituito oggetto dell'emendamento al DDL sull'istituzione del Parco Costa Ripagnola»* e ha indicato il link di pubblicazione dello stesso.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riscontrato la richiesta affermando che *«per un refuso, nell'articolo 4 è stato indicato il capitolo di spesa U1801009, Missione 18, programma 1, titolo 1, macroaggregato 4, in luogo del capitolo di spesa U1801006 Missione 18, programma 1, titolo 1, macroaggregato 4, indicato nel referto tecnico e sul quale è stata operata contabilmente la riduzione del relativo stanziamento sul bilancio 2020»*.

L'Ente ha proseguito, precisando le ragioni che hanno generato le disponibilità sul capitolo di spesa U1801006: *«il Direttore del Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale ed Ambientale comunicava, infatti, con email del 9 luglio 2020, di non dover utilizzare per l'esercizio 2020 la somma di euro 100.000,00 stanziata sul capitolo U1801006, «vista la già scarsa partecipazione al precedente bando indetto per l'esercizio 2018 per il sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra agricole per le cosiddette isole amministrative di Taranto». Il capitolo di spesa U1801009 indicato nella norma non presentava, invece, disponibilità finanziarie a seguito della deliberazione della Giunta regionale 23 luglio 2020, n. 1125, con cui era stata richiesta la prenotazione della spesa sul capitolo U1801009, sul quale sono stati trasferiti ulteriori importi, in quanto quelli stanziati erano inferiori a quelli stanziati il precedente anno e insufficienti per la realizzazione della Fiera del Mare edizione 2020 che in seguito si è regolarmente svolta»*.

Osservazioni della Sezione

La legge non risulta accompagnata dalla relazione tecnico finanziaria sulla quantificazione degli oneri finanziari, né la Regione, in fase istruttoria, ha fornito i chiarimenti richiesti in merito alle modalità di quantificazione della spesa, con ciò impedendo a questa Sezione di effettuare le dovute verifiche in ordine alla congruità della stima degli oneri finanziari.

La totale mancanza di una previsione in termini di costi e di spese per i singoli interventi si traduce, all'evidenza, nell'aleatorietà della relativa copertura finanziaria.

Si evidenzia, inoltre, come la legge in esame, nel demandare alla Giunta il compito di determinare i criteri e le modalità di determinazione dei contributi da erogare agli enti locali per progetti dagli stessi presentati, finisce di fatto con rinviare a una fonte subprimaria 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 merito alla copertura finanziaria, individuata dalla legge in un capitolo di spesa (U1801009) privo di disponibilità finanziaria, la Regione assicura che si tratta di un rifiuto e che la riduzione è stata operata contabilmente su un diverso capitolo di spesa, dotato di provvista (U1801006).

Pur prendendo atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, non ci si può esimere dal rilevare come allo stato permanga, nel testo legislativo, un'erronea indicazione del capitolo di spesa (art. 4, l. reg. n. 25/2020).

Legge regionale 1° agosto 2020, n. 26 «Disposizioni varie urgenti»

La legge regionale 1° agosto 2020, n. 26 reca una serie di disposizioni volte a modificare e/o integrare precedenti previsioni normative.

Gran parte di tali disposizioni appare priva di una quantificazione degli oneri finanziari e delle relative coperture, con ciò lasciando intendere il carattere "non oneroso" delle stesse.

Si tratta nello specifico di:

- Art. 1 (Integrazione all'articolo 5 della l. reg. 36/2008 recante «Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali»): aggiunge all'art. 5, comma 8 bis, della l. reg. n. 36/2008, la lettera *f ter*), che trasferisce il manufatto (pozzo) di proprietà della Comunità Montana Murgia Barese Nord Ovest al Comune di Toritto, territorialmente competente alla gestione.

Nella relazione illustrativa viene dato conto dell'assenza di oneri finanziari, senza tuttavia esplicitare le ragioni sottese all'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 2 (Integrazione all'articolo 64 della l. reg. 24/2015 recante il «Codice del commercio»): aggiunge all'art. 64 della l. reg. 24/2015, i commi 8 *bis* e 8 *ter* con i quali viene disposta

una proroga di due anni, in ragione della congiuntura economica connessa all'emergenza COVID-19, del termine previsto dall'art. 17 della l. reg. n. 24/2015 per l'apertura delle grandi strutture di vendita.

Nell'emendamento dell'11.6.2020 (Atto consiliare n. 1336) viene dato conto dell'assenza di oneri finanziari, senza tuttavia esplicitare le ragioni sottese all'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 3 (Integrazioni alla legge regionale 30 aprile 2019 n. 19 recante «*Integrazioni alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali), commissariamento dell'Agenzia per le attività irrigue e forestali (ARIF) e abrogazione dell'articolo 11 della legge regionale 29 marzo 2017, n. 4 (Gestione della batteriosi da *Xylella fastidiosa* nel territorio della Regione Puglia)*» introduce l'art. 2 bis, con il quale viene prorogata la gestione commissariale ARIF (Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali), in ragione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 4 (Stabilizzazione del personale ARIF): attua le stabilizzazioni del personale dipendente precario, in possesso dei requisiti di legge (art. 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75), tenendo conto del piano triennale dei fabbisogni.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 5 (Benefici e servizi agli studenti fuori sede): chiarisce che ai fini della concessione per l'anno accademico 2020/2021 dei benefici e servizi riservati agli studenti e gestiti dall'Agenzia regionale per il diritto allo studio universitario (ADISU), sono considerati fuori sede gli studenti che risiedono in un comune di provincia diversa da quella della sede del corso frequentato.

Nell'emendamento approvato dal consiglio viene dato conto dell'assenza di oneri finanziari, senza tuttavia esplicitare le ragioni sottese all'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 6 (Strade ricadenti nei comuni pugliesi): chiarisce che tutte le strade ricadenti nei comuni pugliesi, non classificate statali, provinciali e comunali, vengono classificate quali strade comunali e assunte direttamente al patrimonio dello stesso comune.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 9 recante «Modifiche alla l.reg. 16/2010»: aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 1 della legge regionale 2 novembre 2010, n. 16 (*Norme in materia di formazione professionale*), in tema di «*Esposizioni debitorie degli enti di formazione professionale*», prevedendo la possibilità per gli enti di formazione professionale di destinare i proventi dell'alienazione di immobili al rientro dell'esposizione debitoria («*La restituzione delle somme dovute potrà avvenire oltre che attraverso la cartolarizzazione delle proprietà immobiliari degli enti di formazione professionale, agli stessi pervenuti da parte di enti pubblici, anche a mezzo di finanziamenti pubblici, per il tramite della società regionale di cartolarizzazione puglia valore immobiliare s.reg.l. che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, adotterà, ove necessario, le consequenziali modifiche statutarie*»).

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 11 (Modifica alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33, concernente il «Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate»): estende l'ambito di applicazione della legge agli edifici realizzati, e in presenza delle condizioni normativamente richieste, alla data del 30 giugno 2019 (in luogo del 30 giugno 2018).

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 12 (Sospensione procedure concorsuali in costanza delle elezioni regionali): si sospendono, sino al termine delle elezioni, i concorsi e le selezioni di personale, indette e da indire, delle Agenzie della Regione Puglia (ivi comprese forme di collaborazione occasionale e incarichi temporanei).

Nell'emendamento approvato dal consiglio si precisa che «*il presente emendamento non necessita di copertura finanziaria*», senza ulteriori specificazioni.

ooo

- Art. 13 (Modifiche e integrazioni alla l.reg. n. 1/2011 recante «Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia»): adegua il testo normativo regionale alle previsioni dell'art. 57, comma 2, lettera b) del d.l. 124/2019, conv. in l. n. 157/2019 («a

decorrere dall'anno 2020 alle regioni [...] e ai loro organismi ed enti strumentali[...] nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e degli obblighi formativi»), nonché all'ulteriore previsione di cui all'art. 1, comma 545, della legge n. 160/2019 che ha eliminato per le regioni, i vincoli in materia di spesa di personale.

L'emendamento approvato nel corso dei lavori del consiglio prevede la «clausola di neutralità finanziaria», senza tuttavia, fornire i necessari chiarimenti.

ooo

- Art. 14 (Proroga termini di durata in carica degli organi consortili dei Consorzi di bonifica): proroga i termini di durata del consiglio di amministrazione in carica per i consorzi di bonifica, in ragione della congiuntura economica connessa all'emergenza COVID-19.

L'emendamento approvato nel corso dei lavori del consiglio prevede che *«il presente emendamento non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale»* senza tuttavia, fornire i necessari chiarimenti.

ooo

- Art. 15 (Modifica alla l.reg. 24/2016 recante «Interventi assistiti con gli animali»): regola la posizione degli operatori del settore della *pet therapy* e, in particolare, di coloro che sono in possesso di un attestato di formazione conseguito prima del regolamento regionale di attuazione della legge (sono chiamati ad acquisire, entro 24 mesi, una specifica idoneità sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento regionale).

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 17 (Modifica all'articolo 1 della l.reg. 18/2020 recante «Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria»).

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 18 (Modifiche ai regolamenti regionali nn. 4 e 5 del 21 gennaio 2019): incrementa il fabbisogno di posti per le RSA e centri diurni al fine di *«completare l'accreditamento e la contrattualizzazione dei nuclei che sono risultati incompleti nei diversi atti di ricognizione approvati dalla giunta».*

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 19 (Ripristino condizioni contrattuali ASL BA-Comune di Poggiorsini) Disposizione sul ripristino di posti letto nelle RSA di proprietà della ASL di Bari insistenti nel comune di Poggiorsini.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 20 (Deroga temporanea agli standard strutturali delle strutture residenziali socio sanitarie): la norma prevede una deroga agli standard strutturali delle strutture socio sanitarie residenziali al fine di garantire il previsto isolamento e distanziamento sociale dei pazienti.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 21 (Norme per l'utilizzo di farmaci): la norma prescrive che l'approvvigionamento, la conservazione, l'allestimento e la distribuzione dei farmaci, negli istituti di ricovero, presso i servizi per le tossicodipendenze e nelle case di cura pubbliche e private, deve avvenire sotto la responsabilità di personale farmacista in possesso di abilitazione e iscritto al relativo ordine.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 22 (Integrazione all'articolo 10 della l.reg. 10/2014 recante «Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica»): la norma integra la disciplina in materia di assegnazione dell'alloggio in rapporto alla dimensione del nucleo familiare, esplicitando il divieto di assegnazione di alloggi sovradimensionati.

L'emendamento approvato durante i lavori del consiglio, precisa che tale nuova previsione non comporta spese per la Regione, senza esplicitarne i motivi.

ooo

- Art. 23 (Programma di alienazione degli immobili del patrimonio regionale assegnati alle forze dell'ordine): la norma prevede che le Agenzie regionali per la casa e l'abitare (ARCA) della Regione Puglia avviino un programma di alienazione degli alloggi assegnati agli appartenenti alle forze dell'ordine.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 24 (Modifiche alla l.reg. n. 59/2017 in materia di «*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio*»): introduce modifiche in materia di ammissione di cacciatori ospiti negli ATC; mobilità venatoria dei cacciatori negli ATC non di residenza; il periodo in cui sono consentite le gare cinofile; regole per il ripopolamento.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

- Art. 26 (Modifica all'articolo 10 bis della l.reg. 49/2017 recante la «*Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici*»): la norma modifica, integrandola, la disciplina dettata per le strutture ricettive non alberghiere (art. 10 bis, comma 1); tale articolo risulta essere stato ulteriormente modificato dalla successiva l.reg. n. 29/2020.

Nessuna indicazione circa l'invarianza della spesa.

ooo

Osservazioni della Sezione sulle disposizioni di carattere "non oneroso" della l. reg. n. 26/2020

Le disposizioni sopra elencate, modificative di precedenti provvedimenti legislativi e (asseritamente) prive di oneri finanziari non contengono la clausola di neutralità finanziaria e nella maggioranza dei casi non risultano corredate dalla relazione tecnico-finanziaria.

In particolare, su un totale di 21 disposizioni ritenute dall'amministrazione prive di oneri finanziari, nessuna di esse risulta munita, nell'articolato legislativo, della clausola di neutralità finanziaria; in 6 casi, l'affermazione in merito alla mancanza di oneri finanziari è stata rinvenuta all'interno della proposta di emendamento legislativo; in 1 caso, nella relazione illustrativa; nei casi restanti, manca una qualunque evidenza in merito alla neutralità finanziaria della norma.

Giova, al riguardo, rammentare che l'art. 17 della l. n. 196/2009, nella sua vigente formulazione (a seguito delle modifiche apportate dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 che ha introdotto il comma 6-bis), rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una chiara esplicitazione dell'assenza di oneri finanziari e delle ragioni a

supporto dell'assunta invarianza, prevedendo che «*per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, 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. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria*».

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, con l'accorgimento di distinguere le disposizioni che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, da quelle che pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

Maggiore evidenza dei motivi a supporto della neutralità della spesa deve essere data, altresì, in caso di oneri a carico di "altri enti".

E' il caso delle disposizioni di cui all'art. 3, in materia di proroga della gestione commissariale ARIF (Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali); all'art. 4 (*Stabilizzazione del personale ARIF*); all'art. 14 (*Proroga termini di durata in carica degli organi consortili dei Consorzi di bonifica*): occorre, in tali casi, esplicitare le ragioni per le quali dalla loro attuazione non derivino oneri finanziari ovvero, laddove esistenti, godano già di copertura; tanto in linea con l'obbligo, per le leggi regionali, di indicare la copertura degli oneri finanziari, anche nel caso di oneri posti a carico di altre amministrazioni (art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009).

ooo

Le disposizioni residuali di carattere «oneroso» della l. reg. n. 26/2020

Art. 7 (Attività erogate dagli enti di formazione): si prevede uno stanziamento di euro 200 mila, con corrispondente riduzione dello stanziamento nella missione 1, programma 4, titolo 1, per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa.

La disposizione in parola, introdotta con l'emendamento n. 8, non risultava corredata da una relazione tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri, pertanto, è stato chiesto all'Ente di fornire chiarimenti, anche in ordine ai criteri posti alla base della quantificazione degli oneri finanziari.

È stato chiesto, altresì, di illustrare le ragioni che hanno determinato la formazione delle disponibilità nella missione 1, programma 4, titolo 1, utilizzate per la copertura della spesa.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito che *«il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale consente ai consiglieri la proposizione di emendamenti anche in aula, durante i lavori di esame dell'articolato. In tali casi si rende inapplicabile quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, in considerazione dei ristrettissimi tempi dei lavori consiliari»*.

Con riferimento alla quantificazione degli oneri finanziari, ha precisato che *«la disposizione normativa consente il finanziamento e la realizzazione di n. 4 corsi per una classe di n. 8 allievi applicando le UCS (unità di costo standard), in fascia b), previste dal Regolamento Delegato (UE) 2019/2170 della Commissione del 27 settembre 2019 recante "Modifica del regolamento delegato (UE) 2015/2195 che integra il regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo per quanto riguarda la definizione di tabelle standard di costi unitari e di importi forfettari per il rimborso da parte della Commissione agli Stati membri delle spese sostenute" in relazione agli interventi di formazione mirata all'inserimento lavorativo»*.

Osservazioni della Sezione

Valgono le stesse considerazioni svolte con riferimento alla legge n. 8 del 2020, in punto di necessario aggiornamento della relazione tecnico finanziaria a seguito dell'introduzione di emendamenti da parte dei consiglieri (*cfr.* deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

La Sezione, pertanto, ribadisce, per il futuro, l'importanza di aggiornare la relazione tecnica con allegato finanziario nel corso dell'iter legislativo, il cui contenuto risulta funzionale allo svolgimento delle funzioni intestate alla Sezione e – ancor prima – all'organo consiliare.

In ordine alla quantificazione degli oneri, la Regione fa riferimento ad una «*unità di costo standard in fascia b*», senza esplicitare in maniera dettagliata e trasparente l'intero percorso che ha condotto alla quantificazione dell'onere di € 200.000,00.

Quanto, infine, all'«*economia di spesa legata ai minori oneri relativi alla convenzione per la gestione delle tasse automobilistiche regionali stipulata tra la Regione Puglia ed ACI*» e che avrebbe generato una disponibilità nella missione 1, programma 4, titolo 1, utilizzata per la copertura della spesa, la Regione non ha fornito i chiarimenti richiesti in merito alle ragioni sottese al conseguito risparmio di spesa.

Va precisato 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 sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

ooo

Art. 8 rubricato «Modifica alla l.reg. 13/2020»: si sostituisce l'art. 4 (*Norma finanziaria*) della l. reg. n. 13/2020 (cfr. precedente punto n. 6).

Sia la l.reg. n. 13/2020 sia l'art. 8 della l.reg. n. 26/2020 non risultavano corredati da una relazione tecnico-finanziaria.

Si chiedeva, pertanto, all'Ente di fornire i necessari chiarimenti sulla quantificazione dell'onere previsto.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito che «*In merito all'emendamento che ha introdotto l'art. 8 alla legge regionale 1° agosto 2020, n. 26, si rappresenta che il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale consente ai consiglieri la proposizione di emendamenti anche in aula, durante i lavori di esame dell'articolato. In tali casi si rende inapplicabile quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, in considerazione dei ristrettissimi tempi dei lavori consiliari.*

Osservazioni della Sezione

Si ribadisce l'importanza di aggiornare la relazione tecnica con allegato finanziario, il cui contenuto risulta funzionale allo svolgimento delle funzioni intestate alla Sezione e – ancor prima – all'organo consiliare (cfr. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

ooo

L'art. 10 recante «Modifiche alla l.reg. 55/2018» sostituisce l'art. 7 (*Disposizioni finanziarie*) della l. reg. n. 55/2018 (*Disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione*), nella parte relativa alla copertura finanziaria.

L'art. 7 nella sua attuale formulazione prevede che «*Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 4 [Azione di sostegno per lo sviluppo dell'Agricoltura di precisione] nell'ambito delle risorse disponibili della missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 111158 è destinata la dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2020, in termini di competenza e cassa di euro 500 mila*».

Il referto tecnico del 9.7.2020, reperito sul sito istituzionale, allegato all'emendamento apportato all'art. 7, in corrispondenza della voce di spesa prevista di € 500.000,00, riportava un non meglio precisato riferimento a «*una economia vincolata, confluita nell'avanzo, derivante dal capitolo 2032115*»; allo stesso tempo, nella sezione dedicata alle «*Fonti di finanziamento*», in corrispondenza della voce «*utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali*», indicava il capitolo 111158, missione 16, programma 1, titolo 1, sempre per l'importo di euro 500.000,00.

Attesa la poca chiarezza, è stato chiesto all'Ente di: i) meglio esplicitare la fonte di copertura prevista dall'attuale art. 7; ii) chiarire il significato del riferimento, contenuto nel referto tecnico del 9.7.2020, a «*una economia vincolata, confluita nell'avanzo, derivante dal capitolo 2032115*»; iii) chiarire, con riferimento alla fonte di finanziamento indicata nello stesso referto tecnico del 9.7.2020, il legame esistente tra l'«*utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali*» e il capitolo 111158, missione 16, programma 1, titolo 1.

Inoltre, dalla documentazione in possesso della Sezione, trasmessa dalla stessa Regione Puglia in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019 (cfr. prospetto delle entrate e delle spese di bilancio 2019), è stato possibile verificare come il capitolo 2032115 rubricato «*Trasferimenti fondi dallo Stato, attuazione della Mis. 3 interscambio dei dati, informazioni e prodotti agrometeorologici tra Ministero e Regione del Programma interregionale agricoltura e qualità. Legge 135/1997*» appartenesse alle entrate vincolate in conto capitale, e come, viceversa, il capitolo di spesa 111158 appartenesse alle spese di parte corrente.

Pertanto, è stato chiesto all'Ente, altresì, di chiarire se fossero state utilizzate entrate in conto capitale per finanziare spesa corrente e in caso affermativo, di indicare la fonte normativa che avrebbe consentito una simile operazione contabile.

Riscontro della Regione

L'Ente, sul punto ha fornito il seguente riscontro: *«il riferimento ad una economia vincolata confluita nell'avanzo, derivante dal capitolo E2032115, è collegato alle reversali di entrata n. 5986 e 5089 rispettivamente del 29 settembre 2004 e 8 maggio 2004 per un importo complessivo di euro 697.149,98, relative ai contributi assegnati dal Ministero delle politiche Agricole e Forestali con DM n. SEG/1929 del 24 novembre 2003 per le spese di attuazione della misura 3 "interscambio dei dati informazioni e prodotti agrometeorologici tra Ministero e Regione del programma interregionale "Agricoltura e qualità" (leggi n. 578/1996, n. 135/1997 e n. 423/1998) per le quali si sono rilevate economie sul capitolo di spesa collegato U0111158. La dotazione del capitolo di spesa U0111158 è destinata all'azione di programmazione per gli interventi pubblici nel settore agricolo; segnatamente, il programma interregionale "agricoltura e qualità" prevedeva l'acquisto di beni e servizi al fine di garantire l'interscambio dei dati, informazioni e prodotti agrometeorologici tra Ministero e Regione. Tale programmazione, rimasta inattuata, ha fatto sorgere delle economie sul capitolo di spesa U0111158. La spesa è stata impegnata con determinazione dirigenziale n. 155/2020/286 del 28 dicembre 2020, approvazione avviso pubblico per la presentazione di progetti pilota, ed è quindi stata utilizzata per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione; tanto in ossequio all'azione di programmazione per gli interventi pubblici nel settore agricolo e alla natura corrente della spesa. Si rileva, pertanto, una errata codificazione del capitolo di entrata E2032115 quale "entrata in conto capitale" a cui è collegato il capitolo di spesa U0111158 correttamente codificato in parte corrente».*

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, non senza rilevare la persistenza dell'erronea codificazione del capitolo di entrata E2032115 quale *«entrata in conto capitale»*.

ooo

L'art. 16 (Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori): promuove e supporta la realizzazione di progetti e attività volti a preservare, sostenere e rafforzare i legami dei detenuti con la famiglia di origine (comma 1).

Per il raggiungimento di tali obiettivi, si prevede, previa pubblicazione di avviso pubblico, la concessione di contributi finanziari a favore di enti *no profit* del Terzo settore, ai sensi del d.lgs n. 117/2017 (comma 2).

L'entrata in vigore della disposizione viene rinviata al 1° gennaio 2021 e ai fini della copertura si prevede uno stanziamento di € 200.000,00, per l'anno 2021, sul capitolo di spesa di nuova istituzione *«Spese per sostenere la relazione genitoriale tra detenuti negli istituti di pena pugliesi e figli minori»*, nell'ambito della missione 12, programma 5, *«con prelevamento dallo stanziamento del fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio missione 20, programma 3, titolo 1. Per gli esercizi finanziari successivi si provvederà con le risorse annualmente stanziare nelle leggi di bilancio»*.

Ciò posto, è stato chiesto all'Ente di confermare la sussistenza dei presupposti che sono alla base del prelevamento dall'anzidetto fondo, fornendo, al riguardo, specifica prova. Inoltre, considerato che la disposizione in parola non risultava corredata da una relazione tecnico – finanziaria né dal relativo referto tecnico, si chiedeva di fornire chiarimenti in ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari.

Riscontro della Regione

L'Ente ha fornito il seguente riscontro: *«dall'esame dell'emendamento approvato, che sconta ridotti termini tra il momento della presentazione e quello della sua discussione e approvazione, non è dato rilevare i criteri di quantificazione degli oneri. Trattasi, in ogni caso, di stanziamento configurabile quale limite di spesa e, pertanto, gli oneri derivanti dalla norma non possono superare tale limite»*.

Ha precisato, inoltre, che, trattandosi di contributi a favore di enti no profit per favorire attività di supporto alla genitorialità in carcere, la spesa si configura come corrente.

Infine, in merito alla copertura finanziaria sul 2021 (*«prelevamento dallo stanziamento del fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio»*), l'Ente ha riferito che *«sulla missione 12 programma 5 macroaggregato 4 al quale è stata assegnata una dotazione finanziaria di euro 200.000,00 sull'annualità 2021 del bilancio di previsione 2020-2022 con conseguente prelevamento dallo stanziamento del fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio missione 20, programma 3, titolo 1, così come indicato nell'art. 16 della l.reg. n. 26/2020. Al riguardo, si allega la scheda del capitolo U1205004 come estratta dal software di contabilità (Allegato 1)»*.

Osservazioni della Sezione

La disposizione normativa risulta priva di una relazione tecnico finanziaria che consenta, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, di comprendere il processo di quantificazione operato.

Inoltre, l'allegato richiamato nella nota di riscontro (*scheda del capitolo U1205004*), non risulta essere stato trasmesso a questa Sezione.

Per quanto concerne il profilo della copertura, il rinvio allo «*stanziamento del fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio*», ove sarebbero allocate le necessarie risorse per far fronte agli oneri *de quibus*, appare del tutto generico: manca nella legge l'indicazione specifica del fondo speciale interessato dal "prelievo"; non viene data dimostrazione della disponibilità delle risorse da cui si attinge; non vengono chiariti i motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.

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

ooo

L'art. 25 recante «Modifica all'art. 30 della l.reg. 44/2018» sostituisce, al comma 1 dell'articolo 30 della l. reg. n. 44/2018 (*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020*) le parole: «*l'allestimento degli arredi urbani per la fruibilità*» con le seguenti: «*lavori straordinari sui piloni del Ponte Romano*».

È stato chiesto all'Ente di relazionare in merito alla modifica in parola e alle implicazioni finanziarie e contabili che tale modifica eventualmente comportasse.

Riscontro della Regione

L'Ente ha ribadito che «*il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale consente ai consiglieri la proposizione di emendamenti anche in aula, durante i lavori di esame dell'articolato. In tali casi si rende inapplicabile quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, in considerazione dei ristrettissimi tempi dei lavori consiliari. Si rappresenta, comunque, che dalla norma non sono derivati impatti finanziari*».

Osservazioni della Sezione

L'Ente non ha fornito i chiarimenti richiesti.

La disposizione normativa risulta priva di una clausola di invarianza finanziaria e di una relazione tecnica che dia conto dell'assenza di oneri finanziari e delle ragioni sottese all'invarianza della spesa, ingenerando così incertezza circa l'effettiva neutralità della previsione.

Peraltro, dall'esame dell'iter legislativo che ha interessato la legge n. 44/2018, emergono ulteriori incongruenze.

Un primo emendamento istituisce un capitolo di spesa per il rifacimento del *Ponte romano* del Comune di Canosa di Puglia con copertura attraverso il Fondo speciale di parte corrente per le leggi regionali in corso di approvazione e nel relativo referto tecnico si manifestavano perplessità in ordine alla natura della spesa.

Con un successivo emendamento, l'intervento relativo al «*Rifacimento del Ponte romano*» veniva sostituito con quello di «*Allestimento arredi urbani*» e nel relativo referto tecnico la fonte di copertura veniva individuata nel Fondo di riserva per le spese impreviste.

Con un successivo ulteriore emendamento, si aggiunge all'«*Allestimento arredi urbani*» un intervento di «*manutenzione e pulizia del canale di piena della Murgia*»; la modifica non risulta corredata da un referto tecnico.

Con la legge n. 26/2020, la Regione ha modificato nuovamente la tipologia dell'intervento, prevedendo i «*Lavori straordinari sui piloni del Ponte romano*».

Sul piano squisitamente contabile, risulta impegnata nel 2018 la somma di € 100.000 sul capitolo di spesa 501008 (missione 5, programma 1, titolo 2, macroaggregato 03), con assegnazione della relativa somma in bilancio (cfr. determinazione n. 703 del 2018).

Nel 2019 si registra un residuo passivo di € 100.000 sul capitolo 501008.

Nel 2020 interviene la modifica legislativa («*lavori straordinari sui piloni del Ponte Romano*» in luogo di «*allestimento degli arredi urbani per la fruibilità*»); risultano effettuati pagamenti a residuo per € 30.000,00 e residui al 31.12.2020 per € 70.000,00, tuttavia il capitolo di contabilità interessato (501008) riporta nella descrizione ancora la locuzione «*Arredi urbani*».

La Regione non ha fornito alcun chiarimento in merito alle implicazioni contabili e finanziarie discendenti dalla modifica legislativa del 2020, né in merito al capitolo di spesa indicato ai fini della copertura (501008) che fa riferimento ad «*Arredi urbani*» e non a «*lavori straordinari sui piloni del Ponte Romano*».

Permangono, dunque, margini di incertezza in punto di effettiva copertura della spesa

effettuata nel 2020.

Dubbi sussistono, inoltre, relativamente alla natura della spesa, qualificata dall'Ente come corrente.

Legge regionale 20 agosto 2020, n. 28 «Promozione di un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare in attuazione di un modello di economia solidale nel sistema delle imprese».

Proposta di legge del Consiglio regionale dell'1.8.2017

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale 20 agosto 2020, n. 28, la Regione Puglia intende promuovere un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare in attuazione di un modello di economia solidale nel sistema delle imprese.

In particolare, la Regione Puglia intende sostenere il potere d'acquisto delle piccole e medie imprese, favorendo l'introduzione di strumenti di scambio locale non monetari attraverso cui gli aderenti, su base volontaria, scambiano beni e servizi senza l'intermediazione di denaro.

Per tali finalità si prevede la costituzione, in forma sperimentale, di un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare, da intendersi esclusivamente quale strumento elettronico di compensazione multilaterale locale per lo scambio di beni e servizi.

L'art. 4, recante la «Norma finanziaria», ha previsto per l'esercizio finanziario 2020, uno stanziamento pari a euro 100 mila da destinare a un capitolo di nuova istituzione denominato «Fondo per la promozione di un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare», nell'ambito della missione 14, programma 2, titolo 1, la cui copertura è garantita mediante riduzione di precedenti stanziamenti di spesa come di seguito indicati:

- nell'ambito della missione 14, programma 2, titolo 1, capitolo 343010 di euro 50 mila;
- nell'ambito della missione 1, programma 8, titolo 1, dal capitolo 1481 di euro 50 mila.

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di rappresentare le ragioni che hanno determinato la formazione delle disponibilità utilizzate per la copertura dell'onere previsto dalla legge in esame, nell'ambito della missione 14, programma 2, titolo 1 e della missione 1, programma 8, titolo 1.

Riscontro della Regione

Il riscontro è stato fornito nei seguenti termini: *«con riferimento al capitolo U0343010 "Spese per lo Studio e l'adeguamento del Piano Regionale del Commercio", che rientra nel C.REG.A. della Sezione Attività economiche, artigianali e commerciali, si fa rilevare che nel citato capitolo di spesa confluiscono stanziamenti del Bilancio Autonomo. Detti stanziamenti vengono richiesti preventivamente per finanziare attività di studio e ricerca in materia di Commercio. Tanto premesso, la somma di euro 50.000,00 destinata a coprire le spese per attività di analisi e monitoraggio di un nuovo modello di economia solidale, è stata richiesta alla fine del 2019, per finalità coerenti con quelle espressamente previste dalla legge. A seguito della riduzione di stanziamento per il cofinanziamento delle attività di promozione del modello di economia solidale proposto dalla legge regionale 20 agosto 2020, n. 28, le ulteriori attività di ricerca e studio poste in essere dalla Sezione sono state riprogrammate.*

Con riferimento al capitolo U0001481 "Spese per Attività relativa agli Strumenti di Sostegno alle Imprese" di competenza della Sezione Competitività e ricerca dei sistemi produttivi, il cui stanziamento per il 2020 era di euro 100.000,00, si specifica che il capitolo è destinato a spese correnti a sostegno del sistema produttivo delle piccole e medie imprese. Lo stanziamento previsto per l'anno 2020 è stato in parte riprogrammato negli esercizi successivi e per euro 50.000,00 destinato alla copertura finanziaria della legge regionale n. 28/2020, avente una finalità coerente al capitolo di spesa U0001481, ovvero di sostegno a qualunque forma di strumento alle imprese per affrontare la crisi economica e occupazionale».

Osservazioni della Sezione

La Regione omette di esplicitare in modo puntuale le ragioni che hanno generato le disponibilità finanziarie sui capitoli interessati dalla predetta riduzione.

Giova al riguardo ribadire 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).

Legge regionale 20 agosto 2020, n. 29 «Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1995, n. 27 (Disciplina del demanio e patrimonio regionale) e disposizioni varie»

Disegno di legge della Giunta regionale del 16.4.2019

Referto tecnico: presente

Gli articoli 35 e 36 del Capo II (*Disposizioni varie*), inseriti con due emendamenti aggiuntivi, comportano oneri a carico del bilancio regionale.

ooo

Art. 35 della l. reg. n. 29/2020

L'art. 35 (*Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio 2020 e pluriennale 2020-2022 ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*) autorizza la «*variazione al bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022, al documento tecnico di accompagnamento e al bilancio finanziario gestionale, prelevando la complessiva somma di euro 1 milione e 100 mila, in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2020 della missione 6, programma 1, titolo 1, capitolo U0861010, e imputandola alla missione 8, programma 2, titolo 2, capitolo U0802002*».

Considerata la mancanza di una relazione tecnico finanziaria e di un referto tecnico, con nota del 26.5.2021, è stato chiesto all'Ente di relazionare dettagliatamente in ordine all'operazione contabile sopra richiamata, avente ad oggetto il prelevamento dalla missione 6, programma 1, titolo 1, capitolo U0861010, con successiva imputazione alla missione 8, programma 2, titolo 2, capitolo U0802002.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito che «*il vigente Regolamento interno del Consiglio Regionale consente ai consiglieri la proposizione di emendamenti anche in aula, durante i lavori di esame dell'articolato. In tali casi si rende inapplicabile quanto previsto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181/2018, in considerazione dei ristrettissimi tempi dei lavori consiliari, che non hanno reso possibile corredare di relazione esplicativa l'emendamento suddetto*».

È stato inoltre precisato che «*l'operazione contabile di variazione con prelevamento dalla missione 6, programma 1, titolo 1, capitolo U0861010, con successiva imputazione alla missione 8, programma 2, titolo 2, capitolo U0802002, è stata effettuata per finanziare gli interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale le cui linee guida sono state approvate con deliberazione della Giunta regionale 11 luglio 2018, n. 1262 attraverso l'utilizzo delle disponibilità createsi sul capitolo U0861010*».

Osservazioni della Sezione

La Regione omette di esplicitare in modo puntuale le ragioni sottese alla riduzione della precedente autorizzazione di spesa.

Si torna a ribadire 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 (cfreg. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

ooo

Art. 36 della legge regionale n. 29/2020

Il successivo art. 36 della l. reg. n. 29/2020, al comma 1, in relazione ai lavori di realizzazione dell'impianto di depurazione al servizio del Comune di Sava, prevede nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 9, programma 4, titolo 1, un contributo straordinario per l'esercizio 2020, in termini di competenza cassa, di euro 75 mila al fine di concorrere alle spese sostenute dai cittadini per il servizio di svuotamento dei reflui.

Il comma 2 dispone che *«agli oneri derivanti dalla presente disposizione si provvede mediante riduzione dello stanziamento nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 2, capitolo U0112105 della equivalente somma»*.

Tali previsioni, tuttavia, mal si conciliano con quanto riportato nel referto tecnico del 27.7.2020 che per l'esercizio finanziario 2020, da un lato, ha previsto un contributo straordinario di € 150.000,00 (in luogo di € 75.000,00), imputato sempre alla missione 9, programma 4, titolo 1, in termini di competenza e di cassa; dall'altro, ha individuato la copertura finanziaria in una variazione in diminuzione della missione 16, programma 1, titolo 2, capitoli U0131012 e U0112105.

Sempre nel predetto referto tecnico, è stato precisato che *«sul capitolo U0112105, non sussiste disponibilità finanziaria in forza di AD 075/DIR/2020/000199 del 23.07.2020, di impegno e liquidazione, già trasmessa alla Sezione Bilancio e Ragioneria, in fase di lavorazione. Pertanto, si rilascia parere favorevole all'emendamento di che trattasi solamente nella misura di € 75.000,00, previa variazione in diminuzione sul capitolo U0131012, Missione 16, Programma 1, Titolo 2, essendo le altre somme residue già oggetto di richieste pervenute per interventi di manutenzione da parte dei consorzi commissariati»*.

È stato inoltre precisato che «la proposta è soggetta alla verifica della disponibilità finanziaria da parte della Sezione Bilancio e Ragioneria, nei limiti di € 75.000,00 sul capitolo U0131012, Missione 16, Programma 1, Titolo 2».

Attesa la poca chiarezza, è stato chiesto all'Ente di fornire delucidazioni in ordine alle previste modalità di copertura finanziaria, in particolare, in merito alla rilevata incongruenza tra quanto previsto all'art. 36, comma 1, circa la riduzione dello stanziamento, per euro 75.000,00, delle disponibilità presenti al capitolo U0112105 e quanto indicato nel referto tecnico del 27.7.2020, secondo cui l'anzidetto capitolo U0112105 non presenterebbe le disponibilità sufficienti, in quanto già utilizzate da provvedimenti di impegno e liquidazione in fase di lavorazione.

Infine, considerato che la copertura della spesa di natura corrente viene garantita attraverso una riduzione della spesa in conto capitale, è stato chiesto all'Ente di specificare la natura dell'entrata che finanzia quest'ultima.

Riscontro della Regione

L'Ente ha chiarito che «dalle verifiche effettuate, si è rilevato che la norma è stata effettivamente finanziata con una riduzione dell'autorizzazione sul capitolo di spesa U0112105 per euro 75.000,00 così come previsto nell'articolo 36 della legge regionale stessa, ma in maniera difforme rispetto a quanto indicato dal referto tecnico che indicava la mancata disponibilità sullo stesso capitolo U0112105 in forza della AD 075/DIR/2020/000199 del 23 luglio 2020 di impegno e liquidazione in fase di lavorazione. Detta determinazione dirigenziale è stata successivamente ritirata su richiesta della Sezione proponente in data 4 settembre 2020 prima che diventasse esecutiva con l'apposizione del visto contabile, non producendo, pertanto, effetti e consentendo di liberare le somme per il finanziamento dell'art. 36 della legge regionale del 20 agosto 2020, n. 29. Alla luce di ciò, ferma restando la corrispondenza dell'operazione contabile effettuata con quanto indicato nell'art. 36 della citata legge regionale, si rileva, in effetti, che il referto tecnico allegato alla norma era stato redatto prima del ritiro della determinazione dirigenziale n. 075/DIR/2020/000199, risultando incoerente con la norma».

In merito alla natura delle risorse che finanziano la spesa, l'Ente ha precisato che «il capitolo di spesa U0112105 fa parte della gestione autonoma del bilancio e non è finanziato con una entrata specifica. Si rappresenta che non sussiste un divieto generale di finanziarie le spese di parte corrente con una riduzione di spese di parte capitale, a condizione di mantenere inalterati gli

equilibri di bilancio dell'Ente, di parte corrente e di parte capitale come verificato a seguito della variazione».

L'Ente, infine, ha chiarito che *«il mantenimento degli equilibri di bilancio, anche a seguito della variazione effettuata nell'ambito delle risorse del bilancio autonomo, è dimostrato attraverso il prospetto degli equilibri di bilancio allegato al rendiconto di gestione 2020».*

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti offerti dalla Regione, non senza rilevare, ancora una volta, una carenza nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie e la poca chiarezza e trasparenza nelle decisioni di spesa.

La Regione omette, ancora una volta, di esplicitare in modo puntuale le ragioni che hanno generato le disponibilità finanziarie sui capitoli interessati dalla predetta riduzione.

Si torna a ribadire 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).

In merito, poi, alla natura delle risorse poste a copertura, la Regione fornisce al riguardo una risposta non del tutto esaustiva, limitandosi ad assumere che non si tratta di una entrata *«specificata»* e che *«non sussiste un divieto generale di finanziare le spese di parte corrente con una riduzione di spese di parte capitale»*: la Regione non chiarisce, tuttavia, se lo stanziamento nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 2, capitolo U0112105, oggetto di riduzione, sia a sua volta finanziato da un'entrata corrente o in conto capitale.

Legge regionale 21 settembre 2020, n. 30 «Istituzione dei parchi naturali regionali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo'»

Disegno di legge della Giunta regionale del 28.3.2020

Referto tecnico: assente

La l. reg. n. 30/2020 disciplina l'istituzione dell'area naturale protetta denominata Parco naturale regionale *Costa Ripagnola* (Capo I) e dell'area naturale protetta denominata Parco naturale regionale *Mar Piccolo* (Capo II), classificate parchi naturali regionali, secondo l'articolo 2, comma 1, lettera a), della l.reg. 19/1997.

La gestione dei parchi è affidata agli enti locali territorialmente interessati che operano tramite un consorzio costituito ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

La tutela dei valori naturali, ambientali, storici, culturali e antropologici affidata agli enti di gestione dei parchi è perseguita, per ciascuno dei due parchi, attraverso il Piano per il parco predisposto e adottato dal rispettivo Ente di gestione, che prevede diversi interventi (la riqualificazione, il recupero ambientale complessivo, la messa in sicurezza delle grotte costiere, delle lame e delle cavità carsiche, il monitoraggio dell'inquinamento e dello stato degli indicatori biologici presenti, il recupero e la conservazione e fruizione compatibile dei beni storici e architettonici diffusi, ecc.).

La spesa, per entrambi i parchi, risulta essere stata quantificata in € 50.000,00; tuttavia, in un caso presenta natura corrente, nell'altro conto capitale.

In dettaglio, l'art. 15 (*Norma finanziaria*), con riferimento al Parco naturale Costa Ripagnola, prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione delle presenti disposizioni si fa fronte mediante assegnazione, in termini di competenza e cassa, di euro 50 mila sul capitolo 581011 «*Spese per la costituzione di aree naturali protette (l.reg. 19/1997)*», alla missione 9 «*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*», programma 2 «*Tutela, valorizzazione e recupero ambientale*», **titolo 2**, dello stato di previsione delle spese del bilancio per il corrente esercizio finanziario.

L'art. 32 (*Norma finanziaria*), viceversa, con riferimento al Parco naturale Mar Piccolo, prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni della presente legge si fa fronte mediante assegnazione, in termini di competenza e cassa, di euro 50 mila sul capitolo 581010 «*Spese per la gestione delle aree naturali protette (l.reg. 19/1997)*», alla missione 9 «*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*», programma 5 «*Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione*», **titolo 1**, dello stato di previsione delle spese del bilancio per il corrente esercizio finanziario.

Attesa la poca chiarezza, e l'assenza di un referto tecnico, questa Sezione ha chiesto di conoscere le ragioni che hanno determinato la differente classificazione della spesa, pur in presenza di tipologie di intervento per i due parchi apparentemente simili, nonché di riferire in merito alle tecniche di quantificazione della spesa e alle tipologie di copertura utilizzate.

Riscontro della Regione

L'Ente ha richiamato la legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 «*Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia*», precisando che successivamente all'emanazione di tale legge quadro, in quasi tutte le leggi istitutive delle aree protette regionali, la relativa norma finanziaria ha previsto il dettaglio della classificazione della spesa. In particolare, prima dell'anno 2005, il capitolo 581010 del bilancio regionale era omnicomprensivo, ossia lo stesso capitolo ricomprendeva di fatto due diverse tipologie di spese, per l'istituzione dell'area protetta e per la gestione della stessa.

Dall'anno 2005 in poi, invece, nel bilancio regionale sono stati previsti due capitoli numericamente differenti, 581010 e 581011, rispettivamente per far fronte alle differenti tipologie di spesa, quali la gestione dell'area protetta e l'istituzione della stessa. Di conseguenza, per il Parco Costa Ripagnola, essendo un'area protetta di nuova istituzione, come per le altre aree protette, dal 2005 in poi è stata prevista una spesa di euro 50.000,00 sul capitolo 581011, dedicato alla costituzione delle aree protette regionali.

Diversamente, per il Mar Piccolo che va ad innestarsi su un'area protetta già esistente (RNRO Palude la Vela), con ente gestore il Comune di Taranto, già individuato, la spesa riguarda la gestione e quindi il capitolo 581010.

Precisa, infine, che l'emendamento che ha introdotto il capo II non è corredato da referto tecnico in quanto tale emendamento ripropone integralmente il contenuto del DDL 16 luglio 2020, n. n. 88 «*Istituzione del Parco Naturale "Mar Piccolo"*».

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, non senza rilevare che la spesa per il «*Parco naturale Mar Piccolo*», indicata come spesa corrente all'art. 32 della legge n. 30/2020, viene qualificata come spesa in conto capitale nel relativo referto tecnico allegato al DDL n. 88/2020.

Pertanto, l'assenza di una relazione tecnico finanziaria non consente a questa Sezione, di comprendere e vagliare i criteri sottesi alla quantificazione della spesa.

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

Dall'esame condotto sulle leggi regionali approvate dalla Regione Puglia nel 2020, sono emerse varie criticità nella produzione normativa regionale.

In primis, va segnalata la mancanza, nella maggior parte delle proposte di legge d'iniziativa consiliare, della **relazione tecnico-finanziaria**.

Va, altresì, osservato come, anche nel caso in cui la relazione tecnica sia presente, la stessa appare raramente idonea ad assolvere alla propria funzione, attese le rilevanti carenze contenutistiche, non di rado determinate dal mancato aggiornamento dei contenuti della relazione a seguito della presentazione di emendamenti; peraltro, a fronte dei rilievi svolti dalla Sezione sul punto, l'Amministrazione in pochi casi ha effettivamente fornito un'integrazione tale da superare le criticità motivazionali rilevate.

Al riguardo, si rammenta che secondo la giurisprudenza 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*» (Corte cost., sentenza n. 25 del 2021).

Giova, altresì, ricordare che la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Puglia n. 181/2018, 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*».

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.

In conclusione, il Collegio osserva che tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" - costituiscono presidi indefettibili per dare 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.

In merito, poi, alle **leggi (asseritamente) prive di oneri finanziari** (tali intendendosi disposizioni, sotto il profilo contenutistico, di carattere ordinamentale, ovvero leggi che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico del bilancio regionale e che, pertanto, non necessitano di 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.

Lo stesso referto tecnico il più delle volte non espone i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza finanziaria, che si riduce a un mero enunciato testuale, non suffragato da un'effettiva analisi dell'impatto delle disposizioni normative a carico della finanza regionale.

Tale mancanza ha reso più complesso l'esercizio di verifica della neutralità finanziaria, non consentendo nella maggior parte dei casi, l'esame del solo testo normativo, di poter escludere in radice l'esistenza di oneri a carico del bilancio regionale.

Tale problematica non appare 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.

Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, il quale rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sull'importanza che le leggi non onerose rechino la clausola di neutralità finanziaria e 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, lett. d), e dall'art. 17, comma 6 bis, della l. n. 196/2009.

L'analisi condotta ha evidenziato, altresì, che non sempre è stata adeguatamente affrontata la problematica degli **«oneri a carico» di altri enti**, anche solo ai fini di dimostrarne l'invarianza finanziaria.

Si richiama, pertanto, la necessità che la relazione tecnico-finanziaria dia contezza anche di tali profili ex artt. 17 e 19 della l. n. 196/2009.

Ulteriori criticità sono emerse, nel corso dell'analisi delle leggi regionali, con riferimento alle **modalità di copertura prescelte**.

Nel corso del 2020, l'Ente ha fatto ampio ricorso allo strumento della riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse "liberate" a nuovi obiettivi.

Giova al riguardo rammentare che la modalità organizzativa più adatta, ai fini di una tempestiva programmazione degli obiettivi e precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, è costituita dall'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali 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.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, 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).

Un ricorso sistematico a tale modalità di copertura potrebbe evidenziare, pertanto, se non un problema di copertura, carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

L'attuale congiuntura legata alla pandemia Covid-19, gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili che hanno caratterizzato il 2020, hanno in taluni casi indotto l'Ente a spostare parte delle risorse finanziarie da una finalità ad un'altra; tuttavia, al di là di tale ipotesi, caratterizzata da assoluta eccezionalità, nella quasi totalità dei casi restanti in cui si è fatto ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, l'Ente non ha dato giusta evidenza delle ragioni che hanno generato le disponibilità finanziarie sui capitoli interessati dalla predetta riduzione, né ha fornito indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Quanto alla diversa modalità di copertura costituita dall'utilizzo dei **fondi speciali**, vanno segnalate, anche in tal caso, alcune criticità, in particolare con riferimento al fondo destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione.

In dettaglio, con riferimento al fondo speciale ex art. 4, comma 1, lettera d) della legge n. 55/2019, è stata riscontrata la mancanza della preventiva individuazione degli interventi e degli oneri finanziari cui è destinata la copertura fondo e ciò non appare in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., con gli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l. reg. n. 28/2001,

che richiedono un collegamento tra accantonamento e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi, come peraltro ha già avuto modo di rilevare la Sezione in sede di esame delle forme di copertura delle leggi di spesa approvate nel 2019.

Tale *modus operandi*, non in linea con il vigente quadro normativo, finisce per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottesi all'istituto del fondo speciale in questione, minandone *in nuce* la funzione sua propria.

Si richiama, pertanto, la Regione all'osservanza delle disposizioni normative in materia di costituzione e corretto utilizzo dei fondi speciali; si ribadisce, al contempo, l'importanza della redazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati al fondo e della fissazione, in sede di relazione tecnico-finanziaria, dei criteri di stima degli oneri dagli stessi discendenti.

Si segnalano, infine, 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; o, ancora, casi di erronee indicazioni di capitoli di spesa che hanno formato oggetto di riduzione o di erronee codificazioni di capitoli di entrata, indicati ai fini della copertura, tutte ipotesi, a ben vedere, che ingenerano dubbi circa la sussistenza di margini di copertura e di effettiva disponibilità delle relative risorse.

Un altro aspetto posto sotto osservazione dalla Sezione è stato quello relativo al sistematico rinvio operato dalle disposizioni normative a **fonti subprimarie** (atti di Giunta) per la definizione degli oneri finanziari.

Si ribadisce, al riguardo, che «*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).

In base al principio dell'autosufficienza della legge, è quest'ultima che deve definire compiutamente i costi nel rispetto delle modalità tassativamente elencate dalla legge statali e compete alla relazione tecnica, da allegare al disegno di legge, individuare i singoli oneri recati dalla disposizione normativa in corso di approvazione, all'evidente

fine di informare, in modo analitico, l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui mezzi correlati a ciascuna disposizione comportante spesa.

In proposito giova richiamare il principio espresso dalle Sezioni riunite di controllo con deliberazione n. 1/SSRRCO/RQ/14 secondo cui *«il fatto di demandare a disposizioni subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle occorrenti fonti di copertura [...] non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa su cui insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce [...] con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa l'effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative»*.

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio

5.1. *La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2020*

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).

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

Nel corso dell'anno 2020, sono state promulgate le seguenti quattro leggi regionali aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

- legge regionale 7 luglio 2020, n. 17 «*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 1° agosto 2020, n. 27 «*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 22 dicembre 2020, n. 34 «*XI legislatura – 1° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 30 dicembre, n. 35, art. 48 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2021*».

Con nota prot. 4370 del 7.7.2021 questa Sezione regionale di controllo ha chiesto alla Regione di riportare in una tabella, per ciascun debito riconosciuto, l'anno di emersione del debito, gli estremi della legge regionale di riconoscimento, la tipologia di debito - lett. a) o lett. e) dell'art. 73, comma 1 del d. lgs. n. 118/2011 - e l'anno di imputazione della spesa.

La Regione ha riscontrato la richiesta in data 28.7.2021 (prot. Cdc n. 4636); ulteriori integrazioni, su richiesta della Sezione, sono pervenute in data 6.8.2021 (prot. Cdc n. 4732).

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 7 luglio 2020, n. 17

Con la l. reg. n. 17/2020 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. (rispettivamente, sentenze esecutive e acquisizione di beni e di servizi in assenza di un preventivo impegno di spesa).

L'art. 1 riconosce debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1 lettera a) per complessivi € 78.378,53 (differenze retributive in favore del personale; spese di lite; spese per procedure esecutive).

La copertura viene assicurata attraverso:

- l'imputazione a specifici capitoli di spesa del bilancio:
 - capitolo 3025 *«Differenze retributive, personale di comparto a seguito conciliazioni o provvedimenti giudiziari»;*
 - capitolo 3054 *«Interessi, rivalutazione, spese legali e procedurali e relativi processi di legge»;*
 - capitolo 1317 *«Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedurali e legali»;*
- variazione, in diminuzione, in termini di competenza e cassa, della Missione 20 – Fondi e accantonamenti, Programma 3 – Altri fondi, Titolo 1 – Spese correnti, capitolo 1110090 *«Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali»* per complessivi € 26.923,84 e contestuale variazione in aumento per lo stesso importo della Missione 1 – Servizi istituzionali, generali e di gestione, Programma 11 - Altri servizi generali, Titolo 1 – Spese correnti, capitolo 1312 *«Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rinvenienti dagli enti soppressi».*

Inoltre, l'art. 1, in adempimento alle previsioni dell'articolo 82-bis, comma 3, legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli) e dei principi contabili della competenza finanziaria potenziata (allegato 4/2, punto 6.3 al d.lgs. 118/2011), giusta determinazione n. 9 del 10 febbraio 2020, prevede regolarizzazioni contabili di provvisori di uscita del 2019 per € 13.657,52 (lett. g) e € 3.935,83 (lett. k), con imputazione sul capitolo 1110097 *«Oneri rivenienti dalla regolarizzazione delle carte contabili (l.reg. n. 17/2005 art. 4 - l.reg. 28/2001, art. 82 bis), P.d.C. 1.10.99»* del bilancio 2019.

L'importo di € 208,75 (lett. i) deriva, viceversa, da un provvisorio di uscita del 2020 e alla sua copertura si provvede sempre con imputazione alla Missione 1, Programma 3, Titolo 1, capitolo 1110097 *«Oneri rivenienti dalla regolarizzazione delle carte contabili (l.reg. n. 17/2005 art. 4 - l.reg. 28/2001, art. 82 bis), P.d.C. 1.10.99».*

L'art. 2 della legge in esame riconosce i debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1 lettera e) per complessivi € 664.978,70, derivanti, per la maggior parte, da compensi

professionali spettanti ad avvocati esterni, conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa (€ 609.856,71); per la differenza, da cartelle e intimazioni di pagamento dell'Agenzia delle entrate e dal pagamento di fatture dell'esercizio 2019.

I debiti fuori bilancio di cui alla lett. e), comma 1, art. 73 d.lgs. 118/2011, trovano copertura nell'ambito della disponibilità di vari capitoli di spesa di bilancio (l'importo maggiore risulta imputato al capitolo di spesa 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rinvenienti dagli enti soppressi*»), nonché mediante variazione, in diminuzione, in termini di competenza e cassa, della Missione 20 – Fondi e accantonamenti, Programma 3 – Altri fondi, Titolo 1 – Spese correnti, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» per complessivi € 284.999,61 e contestuale variazione in aumento per lo stesso importo della Missione 1 – Servizi istituzionali, generali e di gestione, Programma 11 - Altri servizi generali, Titolo 1 – Spese correnti, capitolo 1318 «*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090* » per € 2.308,78 e capitolo 1312 «*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rinvenienti dagli enti soppressi*».

Inoltre, dall'esame dell'elenco dei debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi della lett. e) dell'art. 73, d.lgs. 118/2011 e trasmessi in fase istruttoria, sono emersi due debiti discendenti da transazioni, aventi ad oggetto il pagamento di differenze salariali da superiore inquadramento (accertate giudizialmente come dovute e in corso di quantificazione in separato giudizio).

Si tratta delle transazioni approvate con deliberazioni di Giunta regionale nn. 1855 e 1857 del 14 ottobre 2019 di importo, rispettivamente di € 16.259,54 e € 15.692,92, alla cui copertura si provvede con imputazione ai seguenti capitoli di spesa:

- capitolo n. 131091 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze Lreg. 15/94 - oneri da contenzioso*»;
- capitolo 904003 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze Lreg. 15/94 - IRAP*»;
- capitolo 904004 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze Lreg. 15/94 - contributi sociali a carico dell'ente*»;
- capitolo 1315 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*»;
- capitolo 1316 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*»;

- capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti spese procedurali e legali*».

Tali debiti, nella tabella riepilogativa dei debiti fuori bilancio trasmessa dalla Regione in fase istruttoria, venivano ricondotti nell'ambito della tipologia di cui alla lettera a) dell'art. 73, comma 1, e non alla lett. e), come viceversa previsto dall'art. 2, comma 1, lett. j) e k) della l. reg. n. 17/2020.

Alla luce delle perplessità sorte in merito sia all'inquadramento del debito - lett. a) o lett. e) dell'art. 73, d.lgs. n. 118/2011- sia in ordine alla legittimità dell'operazione di riconoscimento dei debiti in questione (il debito da transazione, secondo un principio consolidato, non può essere ricondotto al concetto di sopravvenienza passiva e, dunque, alla nozione di debito fuori bilancio, che solo legittima l'attivazione del relativo procedimento di riconoscimento; cfr. Corte dei conti, Sezione Puglia, deliberazione n. 80/2017), questa Sezione di controllo ha chiesto alla Regione, per le vie brevi, di fornire i necessari chiarimenti.

L'Ente ha riferito che la determina dirigenziale di approvazione delle due transazioni, non è stata accompagnata, nell'esercizio 2019, dall'impegno delle relative risorse, circostanza, questa, che avrebbe fatto sorgere il debito fuori bilancio in parola e contestualmente l'obbligo di una sua regolazione contabile, secondo la procedura prevista dall'art. 73, d.lgs. n. 118/2011.

Tuttavia, non sono state chiarite le ragioni sottese alla mancata tempestiva assunzione dell'impegno di spesa nell'esercizio di competenza.

Giova al riguardo rammentare che gli accordi transattivi, a differenza dei debiti fuori bilancio che appaiono riconducibili alla nozione di "sopravvenienza passiva", presuppongono la preventiva definizione di un accordo con i creditori, consentendo in tal modo all'ente di prevedere tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento: l'Ente si trovava, in altri termini, nella condizione di poter attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi.

Quanto, infine, all'inquadramento del debito nella fattispecie di cui alla lett. a) o lett. e) dell'art. 73, d.lgs. n. 118/2011, corretta appare la previsione del testo legislativo (che riconduce la spesa nell'ambito della lett. e), in ragione della fonte contrattuale - e non giudiziale - dell'obbligazione sorta a carico dell'ente (cfr. Sezione regionale di controllo

per il Lazio, deliberazione n. 48/2021/PAR, secondo cui «*in nessun caso l'attività negoziale [può] essere riconducibile all'art. 194 lettera a)*».

Legge regionale 1° agosto 2020, n. 27

Con la l. reg. n. 27/2020, 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. (rispettivamente, sentenze esecutive e acquisizione di beni e di servizi in assenza di un preventivo impegno di spesa).

L'art. 1, comma 1, riconosce debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a) per complessivi € 380.360,18 (differenze retributive in favore del personale; spese di lite; spese per risarcimento danni ecc.).

Dall'esame del testo normativo emergeva una differenza tra l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento e la corrispondente copertura finanziaria, quest'ultima quantificata in € 380.330,45, con una differenza di - € 29,73, imputabile al debito fuori bilancio di cui alla lettera "o" (importo riconosciuto pari a € 123.140,89 e la relativa copertura € 123.111,16).

In fase istruttoria è stato, pertanto, chiesto alla Regione Puglia di fornire i necessari chiarimenti.

La Regione, con nota del 14.07.2021 (prot. Cdc n. 4469), ha chiarito che la differenza di € 29,73 è dovuta all'erronea indicazione dell'importo del debito fuori bilancio relativo al decreto di perenzione n. 5377/2002 del Tar Puglia, sede di Bari, reso nel giudizio R. G. 2595/1988, per rifusione spese e competenze legali (è stato indicato l'importo di € 3.462,68, in luogo dell'importo corretto per cui è stata prevista copertura finanziaria, pari a € 3.432,67).

Allo stato, dunque, permane nel testo legislativo (art. 1, comma 1, lettera o) della l. reg. 27/2020), un disallineamento tra l'importo del debito riconosciuto pari a € 123.140,89 e la relativa copertura, pari a € 123.111,16.

I debiti fuori bilancio di cui all'art. 1, comma 1, l. reg. n. 27/2020 (tipologia di cui alla lett. a), comma 1, art. 73 d.lgs. 118/2011), trovano la seguente copertura finanziaria:

- imputazione alla Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 sui capitoli:
- «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*» per € 703,40;
- «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*» per € 996,43;

- «Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali» per € 32.206,34.
- variazione in aumento, in termini di competenza e cassa, della Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 capitolo 1318 «Spesa finanziata con prelievo somme al capitolo 1110090» mediante decremento della Missione 20 – Programma 3 – Titolo 1 capitolo 1110090 «Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali» per complessivi € 44.645,25.
- imputazione alla Missione 1 – Programma 10 – Titolo 1 sui capitoli:
 - 3037 «Differenze retributive personale di comparto a seguito conciliazioni o provvedimenti giudiziari. Spese per indennizzi» per € 135.058,12;
 - 3054 «Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge» per € 51.393,92.
- imputazione alla Missione 1 – Programma 5 – Titolo 1 sul capitolo:
 - 3689 «Spese per l'Amministrazione del Demanio e del Patrimonio Regionale» per € 3.162,33.
- imputazione alla Missione 13 – Programma 1 – Titolo 1 sul capitolo:
 - 1301024 «Risorse per le Gestioni Liquidatorie del Servizio Sanitario per liquidazione in via diretta di debiti pregressi delle ex AA.SS.LL. seguito di condanne giudiziali. Art. 6 L.REG. /2018 (Bilancio 2019)» per € 112.164,66.

ooo

L'art. 1, comma 2, lettere a), b), reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi della lett. e) del comma 1 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, per l'acquisizione di servizi per i quali non sono stati assunti i relativi impegni di spesa, per complessivi € 692.276,73.

La copertura finanziaria viene garantita nel modo seguente:

- imputazione alla Missione 12 – Programma 4 – Titolo 1 sui capitoli:
 - 1204036 «Contributi Provincia di Foggia spese rimozione e bonifica rifiuti rinvenienti da demolizione manufatti abusivi "ex pista" Aeronautica Militare adiacente C.A.REG.A. Borgo Mezzanone (FG) - trasferimenti correnti a altre imprese» per € 60.000,00;
 - 941042 «Interventi a sostegno dell'immigrazione. art. 9 l.reg. 32/2009 - trasferimenti correnti a altre imprese» per € 12.176,73.
- Variazione in aumento, in termini di competenza e cassa, della Missione 12 – Programma 4 – Titolo 1 capitolo 941040 «Interventi a sostegno dell'immigrazione, art. 9 l.reg. 32/2009» per € 620.100,00 con decremento, nell'ambito della stessa missione, programma e titolo, dei seguenti capitoli:

- 941042 *«Interventi a sostegno dell'immigrazione, art. 9 l.reg. 32/2009 – trasferimenti correnti a altre imprese»* per € 500.000,00;
- 941043 *«Interventi a sostegno dell'immigrazione, art. 9 l.reg. 32/2009 – trasferimenti correnti a istituzioni sociali private»* per € 120.100,00.

In fase istruttoria, è stato chiesto alla Regione Puglia di fornire chiarimenti in ordine alle ragioni che legittimassero l'utilizzo dei capitoli di spesa U1204036 e U941042, apparentemente dedicati a trasferimenti in favore della Provincia di Foggia, nonché di imprese.

La Regione ha chiarito che l'intervento di recupero di tutti i materiali, sia edili che misti, rinvenienti dalla demolizione di fabbricati abusivi a seguito della emergenza immigrati nell'insediamento ex pista aeroportuale di Borgo Mezzanone, è stato destinatario di apposito contributo erogato dalla Provincia di Foggia, per l'importo complessivo di € 60.000,00.

Con deliberazione della Giunta regionale 18 giugno 2020, n. 940 è stata, dunque, effettuata una variazione di bilancio ed è stato istituito il capitolo di entrata E2101011 rubricato *«Contributi Provincia Foggia spese rimozione/bonifica rifiuti rinvenienti da demolizione manufatti abusivi "ex pista" Aeronautica Militare adiacente alla C.A.REG.A. Borgo Mezzanone (FG)»* e il capitolo di spesa collegato n. U1204036 avente la medesima declaratoria, destinato all'utilizzo dei contributi ricevuti dalla Provincia di Foggia.

Nella stessa nota, viene, poi, precisato che *«dalle verifiche istruttorie effettuate [...] è effettivamente emerso che il capitolo di nuova istituzione U1204036 del bilancio vincolato sia stato oggetto di una codifica non coerente ("trasferimenti correnti in favore di imprese", anziché "acquisizione di beni e servizi"). Medesima evenienza è occorsa per il capitolo n. U0941042 del bilancio autonomo»*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti, non senza rilevare come allo stato permanga una errata codifica dei capitoli interessati, in danno della chiarezza e trasparenza delle scelte allocative effettuate con legge.

Legge regionale 22 dicembre 2020, n. 34

Con la legge regionale del 22 dicembre 2020, n. 34, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del

d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., derivanti da sentenze esecutive e oneri da contenzioso per complessivi € 15.486,75.

La copertura finanziaria è stata garantita nel seguente modo:

Bilancio 2020:

➤ imputazione alla Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 al capitolo 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedurali e legali*» per € 1.845,65;

Bilancio 2021

➤ imputazione alla Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 sui capitoli:

- 1315 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*» per € 130,97;
- 1316 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*» per € 82,97;
- 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedurali e legali*» per € 4.350,03;

➤ variazione in aumento, della Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 capitolo 1318 «*Spesa finanziata con prelievo somme al capitolo 1110090*» mediante decremento della Missione 20 – Programma 3 – Titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» per complessivi € 9.077,13.

Legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35, art. 48

Con l'art. 48 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35, 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., rispettivamente per € 848.302,39 ed € 4.773,72, per complessivi € 853.076,11.

Per alcuni debiti fuori bilancio, attesa la poca chiarezza circa l'anno di imputazione della spesa, il capitolo di riferimento e i termini di una precisa variazione al bilancio (indicata in termini di competenza e di cassa sull'annualità 2021), è stato chiesto alla Regione di:

- specificare l'annualità di imputazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati di cui al comma 1, lettere a), b), c), f) e di cui al comma 2;
- verificare, con riferimento al debito fuori bilancio riconosciuto e finanziato di cui alla lett. d), comma 1, la corretta imputazione della quota relativa alla rivalutazione monetaria, al capitolo 1315 rubricato «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*» anziché a «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione*»;

- chiarire, in relazione al debito fuori bilancio riconosciuto e finanziato di cui alla lett. e), comma 1, pari a € 608.000,00, i termini della variazione operata (competenza e cassa), con riferimento a ciascuna annualità, 2020 e 2021.

Nell'ordine, la Regione, con la nota di riscontro del 14.7.2021, ha precisato che:

- *«i debiti fuori bilancio di cui alle lettere a), b), c), f) del comma 1 e del comma 2 dell'art. 48 della legge regionale n. 35/2020 sono imputati finanziariamente nell'ambito delle risorse dell'esercizio finanziario 2020;*
- *si tratta di un refuso, in quanto per la quota rivalutazione è stato erroneamente indicato il numero di capitolo 1315 in luogo del 1316, mantenendo la denominazione corretta del 1316: "Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione". Nel referto tecnico il capitolo è stato indicato correttamente e la relativa spesa è stata oggetto di impegno sul capitolo n. 1316;*
- *la variazione operata è avvenuta con incremento dello stanziamento in conto competenza e cassa sull'annualità 2021 del capitolo di spesa U0801008 "Spesa per sentenze" per euro 608.000,00 previa riduzione di pari importo dello stanziamento in conto competenza e cassa sull'annualità 2021 del capitolo U1110090 "Fondo per la definizione delle partite potenziali».*

In relazione ai debiti fuori bilancio di cui all'art. 48, comma 1, lett. c) e f) della l. reg. n. 35/2020, è emerso quanto segue.

La Regione, in sede di riscontro del 14.7.2021, ha riferito che tali debiti sono da imputare finanziariamente *«nell'ambito delle risorse dell'esercizio finanziario 2020»*.

Tuttavia, dall'esame dei dati forniti dalla Regione Puglia in riscontro all'ulteriore richiesta istruttoria formulata da questa Sezione di controllo, in sede di esame del rendiconto 2020, è emersa l'imputazione della relativa spesa all'esercizio finanziario 2021.

In dettaglio, dall'elenco debiti fuori bilancio fornito dal Dipartimento Bilancio, Affari generali e Infrastrutture – Sezione Bilancio e Ragioneria, in relazione ai debiti fuori bilancio di cui alla lett. c) e lett. f), rispettivamente di € 7.597,33 e di € 2.109,12, si evince che *«la legge regionale 30 dicembre 2020 n. 35, pubblicata sul BURP n. 174 suppl. del 31-12-2020, ha previsto la copertura finanziaria del debito sull'esercizio finanziario 2020. La Sezione competente non ha assunto l'impegno di spesa entro il medesimo esercizio e pertanto ha provveduto ad imputare la spesa nell'ambito degli stanziamenti del bilancio 2021»*.

Anche in tal caso, la Regione non chiarisce le ragioni sottese alla mancata tempestiva assunzione dell'impegno di spesa.

Si osserva al riguardo, che costituisce principio generale quello per cui a fronte di debiti fuori bilancio discendenti da obbligazioni perfezionate e immediatamente esigibili (nel caso dei provvedimenti giurisdizionali l'esigibilità è insita nella stessa esecutività della sentenza) la spesa vada impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio viene riconosciuto (cfr. punto 9.1 del principio contabile di cui all'all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011), con possibilità, in caso di mancato pagamento, di riportare la somma a residuo passivo (cfr. Sez. autonomie, deliberazione n. 21/2018, in tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti locali).

Nel caso di specie, l'Ente ha omesso di impegnare la spesa nell'esercizio finanziario in cui il debito risulta essere "scaduto", di fatto rinviando ad esercizi successivi l'imputazione della spesa, con conseguente erronea rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente e problemi di contabilizzazione dei saldi rilevanti ai fini dell'osservanza dei vincoli di finanza pubblica.

Infine, si riportano di seguito, distintamente per annualità e coordinate del bilancio, le coperture finanziarie predisposte per i debiti fuori bilancio riconosciuti con l'art. 48, della l. reg. n. 35/2020:

Bilancio 2020:

➤ imputazione alla Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 ai capitoli:

- 1315 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*» per € 6.811,42 (di cui € 420,91, per come sopra evidenziato, riconosciuti e finanziati nel 2020 ma poi imputati, per mancato impegno, sul 2021);
- 1316 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*» per € 5.359,34 (di cui € 354,03, per come sopra evidenziato, riconosciuti e finanziati nel 2020 ma poi imputati, per mancato impegno, sul 2021);
- 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*» per € 58.765,62 (di cui € 5.756,92, per come sopra evidenziato, riconosciuti e finanziati nel 2020 ma poi imputati, per mancato impegno, sul 2021);

➤ imputazione alla Missione 8 – Programma 1 – Titolo 1 al capitolo 801008 «*Spese per sorte capitale conseguenti a sentenze di soccombenza della Regione in contenziosi di competenza della Sezione Lavori Pubblici*» per € 62.587,40;

➤ imputazione alla Missione 9 – Programma 4 – Titolo 1 ai capitoli:

- 131091 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze Lreg. 15/94 - oneri da contenzioso*» per € 2.925,89, (per come sopra evidenziato riconosciuti e finanziati nel 2020 ma poi imputati, per mancato impegno, sul 2021);
- 904003 «*Spese per la gestione degli impianti irrigui regionali, compresi oneri per transazioni giudiziali e sentenze Lreg. 15/94 - IRAP*» per € 248,70, (per come sopra evidenziato riconosciuti e finanziati nel 2020 ma poi imputati, per mancato impegno, sul 2021);

Bilancio 2021

➤ imputazione alla Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 ai capitoli:

- 1315 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*» per € 7.321,34;
- 1316 «*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*» per € 116,60;
- 1317 «*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*» per € 81.060,51;

➤ variazione in aumento della Missione 1 – Programma 11 – Titolo 1 - capitolo 1318 «*Spesa finanziata con prelievo somme al capitolo 1110090*» mediante decremento della Missione 20 – Programma 3 – Titolo 1, capitolo 1110090 «*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*» per complessivi € 13.891,09;

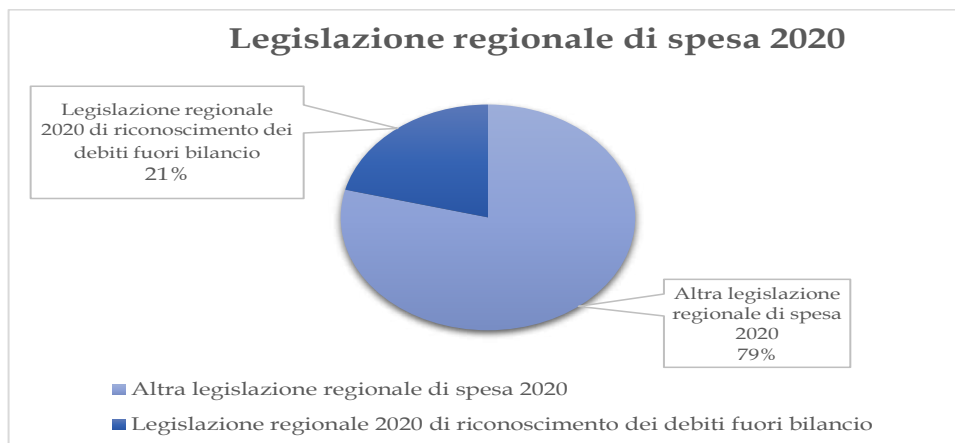
➤ variazione in aumento della Missione 8 – Programma 1 – Titolo 1 - capitolo 801008 «*Spese per sorte capitale conseguenti a sentenze di soccombenza della Regione in contenziosi di competenza della Sezione Lavori Pubblici*» per € 608.000,00 mediante decremento della Missione 20 – Programma 3 – Titolo 1 - capitolo 1110090;

➤ variazione in aumento della Missione 9 – Programma 5 – Titolo 1 del capitolo 4120 «*Spese per il pagamento degli operai forestali di cui alla legge regionale n. 9/2000, articolo 19*» per € 1.100,00 e del capitolo 4123 «*Spesa per competenza agli operai impiegati direttamente per lavori forestali. L.REG. 22/82 e art. 19 L.REG. 19/00. Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*» per € 114,48, mediante decremento della Missione 20 – Programma 3 – Titolo 1 - capitolo 1110090.

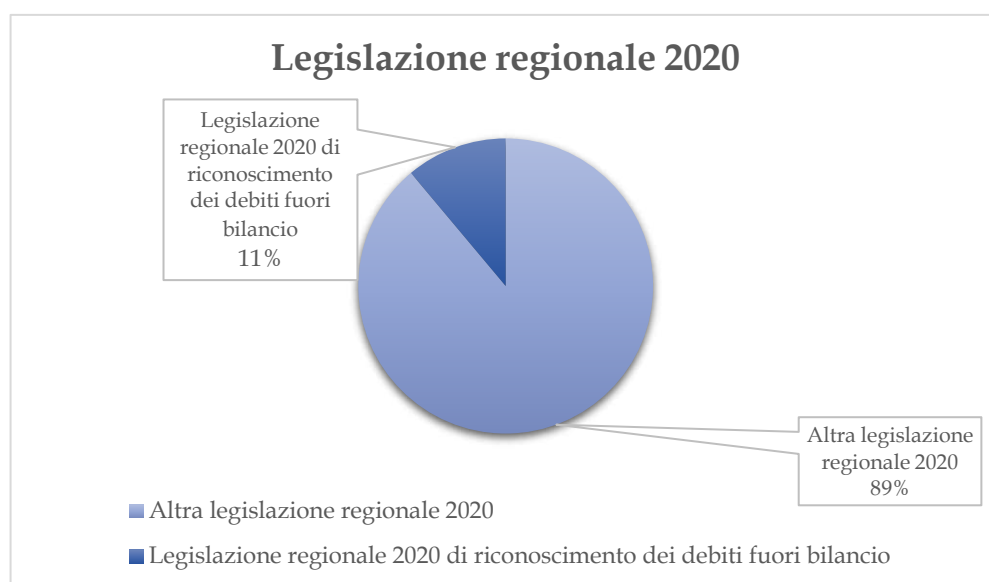
5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Le leggi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituiscono il 21% della legislazione regionale di spesa (che conta 19 provvedimenti legislativi) e l'11,11%

dell'intera legislazione regionale del 2020 (in tutto 36 leggi regionali), come rappresentato dai sottostanti grafici:



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



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

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, le leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2020, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2020

	Legge regionale		art. 73 d.lgs. n. 118/2011 comma 1		Totale
	numero	data	lettera a)	lettera e)	
1	17	07/07/2020	78.378,53	664.978,70	743.357,23
2	27	01/08/2020	380.330,45	692.276,73	1.072.607,18
3	34	22/12/2020	15.486,75	0,00	15.486,75
4	35 art. 48	30/12/2020	848.302,39	4.773,72	853.076,11
Totale			1.322.498,12	1.362.029,15	2.684.527,27

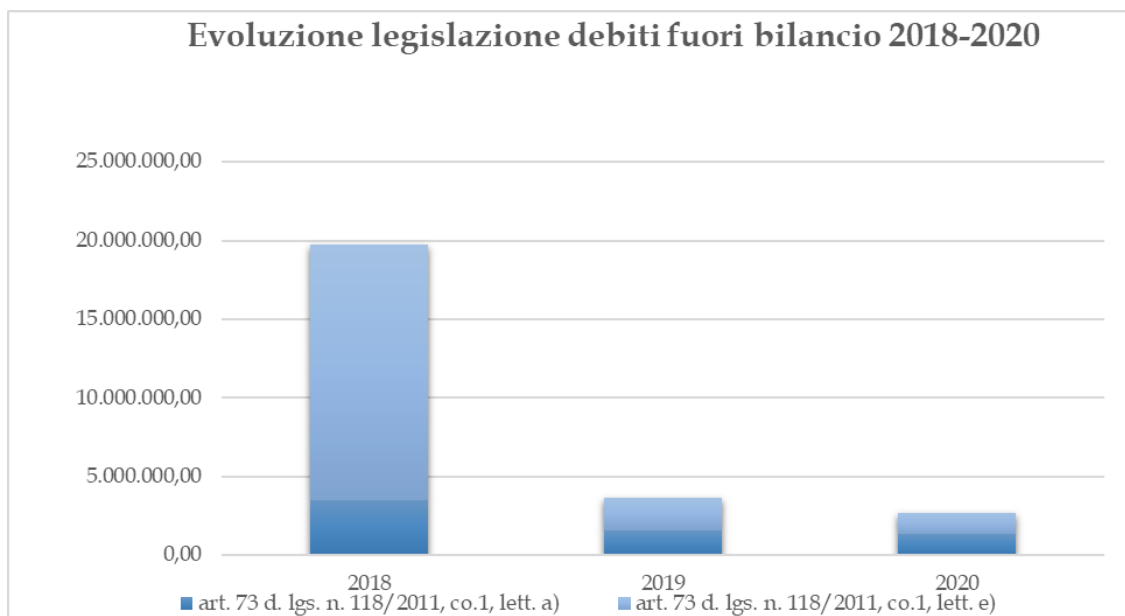
Fonte : elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati della legislazione regionale 2020

(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 2020, ammonta a € **2.684.527,27** (al netto dell'importo di € 29,73 di cui alla legge n. 27/2020, art. 1, comma 1, lettera o), ascrivibile per € 1.322.498,12 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 1.362.029,15 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa, di cui € 641.563,27 per compensi spettanti ad avvocati esterni (per ciò che concerne i debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 4, del d.lgs. 118/2011 si rinvia all'esame che ogni anno viene svolto in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale).

Confrontando tali dati con quelli dell'esercizio 2019, si riscontra una flessione dei debiti fuori bilancio ulteriore rispetto al significativo decremento già registrato nel 2019 rispetto ai debiti del 2018 (nel 2019 l'importo complessivo assommava a € 3.637.073,19, ascrivibile per € 1.558.150,36 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 2.078.922,83 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa, di cui € 1.408.502,01 per compensi ad avvocati esterni; nel 2018 l'importo complessivo assommava a € 19.727.648,71, riconducibile per € 3.502.720,75 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 16.224.927,96 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa, di cui € 5.683.187,42 per compensi ad avvocati esterni).

Il grafico che segue evidenzia l'andamento della legislazione in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel triennio 2018-2020:



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

Pur prendendo atto di tale flessione, va, comunque, evidenziato che, nel 2020, la debitoria risulta ascrivibile, per circa il 75%, alla materia del contenzioso legale: sentenze, decreti ingiuntivi, ma anche liquidazioni in favore di consulenti tecnici di ufficio o compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa.

Con specifico riferimento ai compensi spettanti ai professionisti legali ex art. 73, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, occorre rammentare come gli stessi non presentino caratteristiche tali da poter essere sottratti alle regole generali dettate in materia di procedimento di spesa (secondo cui è possibile per l'ente sostenere un costo solo dopo averne valutato adeguatamente l'entità ed averne accantonato la relativa provvista).

Il principio applicato della contabilità finanziaria 4/2, punto § 5.2 lett. g), dedica una specifica regolamentazione alle spese per conferimento di incarichi a legali esterni e tanto in ragione della circostanza che trattasi di spese che per lungo tempo, in forza della loro gestione contabile, hanno generato problemi di sottostima degli impegni originariamente assunti e di debiti fuori bilancio negli anni successivi.

Al fine di dare certezza alla copertura della spesa sin dal momento dell'affidamento dell'incarico al legale esterno, ha previsto, in deroga al principio di competenza finanziaria potenziata, l'imputazione del relativo impegno di spesa, all'esercizio in cui il contratto viene sottoscritto, con l'obbligo, in occasione del riaccertamento ordinario dei

residui, di verificarne la maturata esigibilità, in modo da mantenerlo a residuo e richiederne la fatturazione, ovvero di procedere alla reimputazione alle annualità successive: in questo caso, l'ente dovrà cancellare l'impegno e costituire il FPV destinato a finanziare la spesa reimputata (cfr. punto § 5.2 lett. g), principio contabile 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 secondo cui: *«gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto».*

Inoltre, sempre al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'Ente è tenuto a informarsi periodicamente presso il legale incaricato se, sulla base dell'andamento del giudizio, l'impegno iniziale, quantificato sulla scorta dell'originario preventivo di spesa, sia congruo e, in caso contrario, procedere alla necessaria integrazione dello stanziamento.

Appare pertanto opportuno che l'Ente proceda a una stima quanto più possibile veritiera e prudentiale del costo complessivo presunto della prestazione, al fine di consentire una sua corretta imputazione a bilancio e di scongiurare, al contempo, la formazione di debiti fuori bilancio.

Il debito fuori bilancio si sostanzia, pur sempre, in un'obbligazione assunta in violazione delle norme giuscontabili e il costante manifestarsi del fenomeno costituisce una rilevante patologia della gestione finanziaria, chiaro indice della difficoltà dell'Ente di

programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa; la sussistenza di debiti fuori bilancio può, peraltro, comportare, nel tempo, un'alterazione dell'equilibrio della gestione (Sezione delle autonomie, relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG e, più di recente, con deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG e deliberazione n. 11/SEZAUT/2021/FRG). Si richiama, inoltre, l'attenzione dell'Ente sul rispetto delle ordinarie procedure di spesa in caso di ricorso a transazioni, come opportunamente osservato dal Collegio dei revisori dei conti in sede di incontro del 2.8.2021 (cfr. verbale n. 15/2021, prot. Cdc 4677 del 2.8.2021).

Si rammenta, infine, in merito a eventuali profili di responsabilità erariale che dovessero emergere in occasione dell'operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (cfr. verbale Organo di revisione n. 15/2021, nonché nota di riscontro della Regione Puglia prot. Cdc 4872 del 13.08.2021), che ai sensi dell'art. 52, comma 1, d.lgs. 174/2016 (Codice di giustizia contabile), sussiste in capo a ciascun dirigente o responsabile di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, uno specifico obbligo di denuncia alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente, qualora *«nell'esercizio delle loro funzioni»* vengano a conoscenza *«direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali»*; analogo obbligo sussiste per *«gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni»* (art. 52, comma 2, d.lgs. 174/2016). L'omessa denuncia di danno costituisce fonte di responsabilità erariale ex art. 1, comma 3, l. 20/1994.

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2020

Nell'anno 2020, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale cinque leggi regionali (l. reg. n. 16/2020; n. 18/2020; n. 21/2020; n. 30/2020; n. 35/2020); per due di queste leggi (la n. 21/2020 e la n. 16/2020), il giudizio è stato definito con declaratoria di incostituzionalità (sentenze n. 142 e n. 166 del 2021) e le relative pronunce saranno esaminate nel successivo paragrafo.

La legge della Regione Puglia del 7 luglio 2020, n. 18 recante «*Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria*» è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost..

L'art. 1, comma 11, sostituisce il comma 8 dell'art. 12 della l.reg. n. 9/2017 recante «*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*», introducendo, per gli ambulatori specialistici non accreditati, un'eccezione al limite di età previsto, dalla vigente normativa nazionale, per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione inserirebbe un elemento di differenziazione tra gli ambulatori specialistici e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie, privo di un'astratta giustificazione.

L'art. 1, comma 13, nel sostituire il comma 2 dell'art. 24 della l.reg. n. 9/2017, concernente le procedure di accreditamento e di verifica dei requisiti delle strutture pubbliche e private, accorpa in unica istanza, sia la richiesta di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio sia quella concernente l'accreditamento istituzionale.

Il ricorrente osserva che i due istituti sono orientati a perseguire finalità ben distinte, atteso che l'accreditamento è il provvedimento con cui si riconosce alle strutture pubbliche e private, già precedentemente autorizzate all'esercizio dell'attività sanitaria, lo status di potenziali erogatori di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del SSN. Inoltre, la previsione regionale risulterebbe disallineata con quanto previsto dalle Intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 e del 19 febbraio 2015, sulle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante.

Risulterebbe, quindi, violata la competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute (art. 117, comma 3, Cost, in relazione al d.lgs. n. 502/1992).

L'art. 9, recante «*Disposizioni in materia di fabbisogno di RMN grandi macchine e RMN a basso campo "dedicate" o "open di nuova generazione"*» presenterebbe analoghi profili di illegittimità, per contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute.

La disposizione sostituisce l'ultimo periodo del comma 3, dell'art. 19 della l. reg. n. 9/2017 con il seguente «*Ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale*».

Il ricorrente osserva che la modifica introdotta dall'art. 9 fa salva la verifica dei requisiti per l'accreditamento, ciononostante resta da chiarire quali possano essere gli effetti vincolanti scaturenti dall'autorizzazione, posto che l'accreditamento non si configura quale atto vincolato e deve essere coerente con la programmazione nazionale e regionale.

L'art. 10, comma 1 della legge regionale n. 18/2020, rubricato «*Norma in materia di incarichi a tempo determinato*», prevede per il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del Servizio Sanitario Nazionale e in servizio a tempo determinato, alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del Servizio Sanitario della Regione Puglia, una conferma nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato.

Il ricorrente ritiene che il meccanismo di stabilizzazione del personale precario, introdotto con legge regionale, sia in contrasto con i principi del pubblico concorso e del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., oltre a configurare una ingerenza nella materia dell'ordinamento civile di esclusiva competenza statale.

La **legge regionale n. 30 del 21 settembre 2020** «*Istituzione dei parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo"*», è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le disposizioni contenute negli articoli 8, comma 6; 9, comma 1, lettere f), g) e h); 25, comma 5; 26, comma 1 e comma 2, lettere g), h) e l), non rispetterebbero il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004, e violerebbero, altresì, gli articoli da 239 a 253 del codice

dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, materia rientrante nella competenza esclusiva statale.

La legge regionale n. 35 del 30 dicembre 2020, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Puglia-Legge di stabilità 2021*», è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 15 e 27.

L'articolo 15 della legge in esame modifica gli articoli 5 e 7 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 (quest'ultima, peraltro, 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).

La disposizione regionale censurata sarebbe, pertanto, illegittima per 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.

L'art. 27 della legge regionale in esame, istituisce un'ulteriore centrale del 118 nel territorio di competenza della ASL BAT.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione non sarebbe in linea 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.

Inoltre, considerato che secondo quanto previsto dall'art. 27 «*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.

Per le esposte considerazioni l'art. 27 della legge regionale contrasterebbe con gli articoli 117, terzo comma, e 81 della Costituzione.

7. Le sentenze della Corte costituzionale nel 2020 e 2021 (al 31 luglio 2021)

Nel corso dell'esercizio 2020 e nei primi mesi del 2021, la Corte costituzionale ha adottato n. 10 sentenze e n. 3 ordinanze riguardanti leggi regionali pugliesi, che qui di seguito si vanno sinteticamente ad illustrare.

Sentenza n. 166 depositata in data 27.7.2020

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 166/2020, si è pronunciata in merito alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della legge della Regione Puglia n. 67/2018 recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)*» (ricorso notificato il 1°-7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019).

In ordine all'art. 15 (che introduceva un sistema sanzionatorio per gli interventi realizzati sugli «*ulteriori contesti paesaggistici*» di cui all'art. 143, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 42/2004), la Consulta ha dichiarato l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in ragione dell'intervenuta rinuncia, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla relativa impugnazione (i dubbi inizialmente sorti circa l'indebita invasione della competenza esclusiva statale, sono stati superati a seguito dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione; veniva in particolare accertato come tale disposizione, riferendosi ai soli interventi realizzati sugli «*ulteriori contesti paesaggistici*», fosse ascrivibile alla competenza regionale).

Quanto agli artt. 61, 66, 86 e 93, parte ricorrente eccepiva la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo le Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Puglia, effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*).

La Corte costituzionale, con la pronuncia in esame:

- 1) ha dichiarato infondata la questione di illegittimità costituzionale promossa con riferimento all'art. 61, non determinando la norma in esame un livello ulteriore di assistenza rispetto a quelli definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017;
- 2) ha dichiarato fondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 66 e 93 che, stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, risultano in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, violando il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.;
- 3) ha dichiarato infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 86 che contempla prestazioni di assistenza psicologica e che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017;
- 4) ha dichiarato fondata la questione di illegittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 72, in riferimento all'art. 97 Cost., relativamente al testo precedente le modifiche apportate dall'art. 10 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 recante «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021*».

Sentenza n. 170 depositata in data 28.7.2020

Con la sentenza n. 170/2020, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo con riferimento all'art. 5, comma 4, della l.reg. n. 13/2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. La disposizione impugnata interviene nell'ambito della disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, prevedendo che, nel caso in cui il relativo fondo non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attivi intese sindacali finalizzate a incrementarlo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione.

La disposizione impugnata, ad avviso della Consulta, rinviando a intese sindacali la possibilità d'incrementare il fondo di cui al d.l. n. 158 del 2012, qualora le risorse ivi contenute non siano sufficienti, attingendo a quelle del fondo per la perequazione,

disciplina misure per la riduzione delle liste d'attesa, ascrivibili alla competenza concorrente Stato-Regioni sulla tutela della salute, nonché relative all'attività libero professionale intramuraria, materia anch'essa riconducibile alla medesima competenza. Essa, invece, non interviene sulle modalità di determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell'intramoenia, la cui disciplina resta quella indicata dal d.P.C.m. 27 marzo 2000 e dall'art. 57 CCNL dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria, dell'8 giugno 2000, nonché concordata in sede di contrattazione integrativa.

La sentenza n. 170/2020 dichiara, altresì, non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa sollevata con riferimento all'art. 9 della l. reg. n. 13 del 2019, per violazione dell'art. 81 Cost..

La disposizione in esame stabilisce che i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS di diritto pubblico, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, rideterminino le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa.

La disposizione impugnata, ad avviso della Consulta, non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, quali, ad esempio, nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla citata normativa statale. Essa, attribuendo ai direttori generali il compito di adottare future misure sul personale ha infatti un contenuto meramente programmatico. Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo, nel rispetto dei limiti di spesa statali (non richiamati ma neppure contraddetti dalla disposizione impugnata) e a invarianza di oneri, anche attivando gli strumenti di mobilità interaziendale ed inter-regionale.

Sentenza n. 177 depositata in data 30.7.2020

Con la sentenza n. 177/2020, la Corte costituzionale si è pronunciata su diverse disposizioni della l. reg. Puglia n. 14/2019, recante «*Testo unico in materia di legalità,*

regolarità amministrativa e sicurezza», dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera k), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost.; dell'art. 7, comma 2, lettera b), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.; dell'art. 13 e dell'art. 20, commi 2 e 3; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, dell'art. 2, comma 1, dell'art. 4, dell'art. 5, dell'art. 7, dell'art. 9, commi 1 e 2, dell'art. 10, comma 2, dell'art. 16, commi 1 e 3, dell'art. 17, comma 2, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h); l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, lettera h) e dell'art. 10, comma 1 della l. reg. Puglia n. 14/2019, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h).

In diverse norme, il Consiglio dei ministri intravedeva un travalicamento delle competenze legislative regionali in quelle strettamente connesse alla potestà punitiva dello Stato, ledendo il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni così come delineato dall'art. 117 della Costituzione. Un ulteriore motivo di impugnazione era rappresentato dalla lesione del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117 terzo comma della Costituzione.

Gli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, prevedono, rispettivamente, che la Regione condanna ogni forma di criminalità, promuove e sostiene ogni intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale e rimuoverne le cause; disciplina l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, nonché ad assicurare il sostegno alle vittime innocenti della criminalità mafiosa e corruttiva.

Ad avviso della Consulta, le questioni sarebbero infondate, in quanto le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze essendo prive di portata lesiva.

Gli artt. 4 e 5 favoriscono, rispettivamente, il metodo della concertazione quale strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi sul territorio regionale, favorendo la costituzione di reti stabili o la stipula di accordi di collaborazione di natura territoriale con enti locali, università, istituzioni scolastiche e istituzioni formative accreditate ecc., secondo il principio di sussidiarietà e dispongono l'adozione di un Piano regionale triennale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità.

Ad avviso della Consulta, le questioni sarebbero infondate, perché «la *previsione della partecipazione è coerente con gli obiettivi fissati al co. 2 dell'art. 4 della L.REG. 28/2017*» e gli strumenti previsti concorrono semplicemente alla promozione e diffusione della cultura della legalità.

L'art. 6, comma 2, lett. k) istituisce la «*Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo*» e prevede che essa, d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità (ANBSC), predisponga una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale. La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost, in quanto, ad avviso della Consulta, l'istituzione della indicata struttura informatica, operativa nel solo territorio regionale, interferisce con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l'ANBSC, sovrapponendosi alla struttura già disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa antimafia è senz'altro ricompresa, così invadendo gli spazi di potestà esclusiva statale. Sussiste, inoltre, l'interferenza con la disciplina della protezione dei dati personali, appannaggio del legislatore statale.

L'art. 7, comma 2, lett. b), della legge regionale, prevede che l'istituto «*Osservatorio legalità*» è composto, tra gli altri, da un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in rappresentanza delle istituzioni scolastiche.

La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. g), Cost. in quanto impone al direttore dell'Ufficio scolastico regionale l'obbligo di designazione di un membro, così violando la competenza esclusiva attribuita allo Stato.

L'art. 7 della legge istituisce, presso la «*Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo*», l'Osservatorio legalità, quale organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso.

Ad avviso della Consulta, le questioni sarebbero infondate perché i compiti dell'Osservatorio non pregiudicano la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

L'art. 9, commi 1 e 2 della legge prevede, alle lett. d) ed e), l'istituzione di un *rating* di buone prassi degli enti locali in materia di Antimafia sociale, con particolare riferimento

alla promozione della conoscenza e del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, all'attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città.

Ad avviso della Consulta, le questioni sarebbero infondate perché la disciplina non incide sull'assetto della competenza statale, poiché attiene alla promozione culturale e si impegna alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi.

L'art. 10, comma 2 della legge regionale prevede la possibilità per la Regione di riconoscere una premialità a quei progetti le cui attività prevedono il riutilizzo sociale dei beni immobili e il miglior riutilizzo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa, promuovendo la stipula di intese e accordi di collaborazione con gli organi dello Stato, altri enti pubblici e privati, nonché associazioni e soggetti che gestiscono i beni confiscati.

Le disposizioni impugnate, ad avviso della Consulta, sono prive di capacità lesiva, in quanto si propongono di svolgere attività di promozione degli stessi valori propugnati dal legislatore statale.

L'art. 13 della legge regionale prevede l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, includendovi gli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, e ai loro familiari conviventi.

La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica

L'art. 16, commi 1 e 3, della legge regionale, prevede la promozione di accordi tra Regione e autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale e l'adozione di un atto di indirizzo per rafforzare il contrasto della corruzione.

La formulazione delle disposizioni impugnate, ad avviso della Consulta, denota che la Regione intende limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario.

L'art. 17, comma 2, della legge regionale, prevede che la Regione promuove la stipula di «*Protocolli di legalità*» tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure di

realizzazione di opere o prestazione di servizi, al fine di rafforzare la prevenzione della corruzione perseguita dalla legge statale.

Ad avviso della Consulta, le questioni sarebbero infondate, trattandosi di una mera attività di stimolo e d'impulso.

L'art. 20, commi 2 e 3, della legge regionale, prevede che la Regione e i comuni affidino alle «Aziende per la casa e per l'abitare» le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria dei beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del codice antimafia utilizzabili a scopo abitativo, promovendo a questi fini la stipula di un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità (ANBSC).

La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., trattandosi di funzioni regolate dalla legislazione statale in una materia di competenza esclusiva.

Ordinanza n. 207 depositata in data 25.9.2020

Con l'Ordinanza n. 207/2020 è stato dichiarato estinto il processo, per rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (accettata dalla Regione, costituitasi in giudizio).

La rinuncia è motivata dalla sopravvenuta abrogazione della norma impugnata (art. 102 della legge della Regione Puglia n. 67/2018, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)*»), ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2019, n. 54, recante «*Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia -Legge di stabilità regionale 2019) e alla legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)*».

Ordinanza n. 226 depositata in data 27.10.2020

Con l'Ordinanza n. 226/2020 è stato dichiarato estinto il processo, in ragione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La rinuncia è motivata dalla sopravvenuta modificazione delle norme impugunate nei termini auspicati, ad opera della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante

«Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)» e dalla circostanza che trattasi di norme che non hanno trovato applicazione *medio tempore*.

Sentenza n. 258 depositata in data 2.12.2020

Con la sentenza n. 258/2020, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 3, 10, 11, 12, 16 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (*Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia edilizia*), dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 e dell'art. 12; non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 3 e 11; l'inammissibilità con riferimento all'art. 16, comma 1.

La l.reg. n. 34/2019, si propone, in generale, di valorizzare l'idrogeno come combustibile alternativo alle fonti fossili attraverso la sua produzione con energia elettrica ottenuta da fonte rinnovabile; di favorire l'ammodernamento degli impianti eolici e fotovoltaici, semplificando le procedure per gli interventi di potenziamento o rifacimento e, al contempo, ricercando il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto paesaggistico. Il legislatore pugliese dichiara di agire nel solco degli obiettivi condivisi a livello internazionale ed europeo sulla promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e sulla semplificazione dei procedimenti per gli interventi migliorativi del rendimento di tale genere di impianti.

L'art. 10 della l.reg. n. 34/2019, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., rientrando la disciplina sulla VIA a pieno titolo nell'ambito della competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per cui alle Regioni e Province autonome è riconosciuto spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (la disposizione in esame prevedeva casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici, di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW).

L'art. 12 della l.reg. n. 34/2019 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto norma che si pone in contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di energia, laddove impone, per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici, condizioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa di principio.

L'art. 3, che prevede l'approvazione, da parte della Giunta, del piano regionale triennale dell'idrogeno, è stato impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in ragione della mancata previsione, da parte del legislatore regionale, della preventiva valutazione ambientale strategica (VAS).

La Consulta ha dichiarato non fondata la questione promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost, dando della norma un'interpretazione conforme a Costituzione. Deve, infatti, ritenersi che il PRI non sia sottratto alla VAS, atteso che, ove non esclusa, l'applicazione della disciplina statale sulla protezione ambientale opera a prescindere da disposizioni regionali che specificatamente la richiamino.

L'art. 11, della l. reg. n. 34/2019, che disciplina il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, è stato impugnato per sospetta violazione delle norme statali sulle procedure per l'abilitazione all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che fissano i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia (art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011).

La norma impugnata riproduce la disciplina statale, prevedendo i casi in cui le modifiche dell'impianto siano assentite con procedura abilitativa semplificata (PAS), aggiungendo che la PAS sia però esclusa qualora, come effetto dell'intervento, si ottenga un impianto di potenza superiore a 1 MW.

La Consulta ha dichiarato non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, ritenendo che, con quest'ultima previsione, il legislatore pugliese abbia introdotto una precisazione avente funzione antielusiva del quadro normativo statale, intendendo evitare che, a seguito di singoli interventi di *revamping*, risultino in esercizio impianti – in origine assentiti con procedure semplificate – che generino una potenza superiore a 1 MW, senza essere passati per i più approfonditi controlli, anche sugli impatti ambientali, previsti nel procedimento di Autorizzazione Unica (AU).

Sentenza n. 29 depositata in data 3.3.2021

Con la sentenza n. 29/2021 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)*», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le sopra richiamate disposizioni, ad avviso del ricorrente, consentendo interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale (vietati dall'originaria formulazione dalla legge regionale), erano censurabili sotto il profilo dell'invasione della competenza statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Nel merito, la Corte costituzionale ha ritenuto le questioni non fondate, in forza della considerazione per cui la l.reg. n. 20/1998, anche a seguito delle predette modifiche, mantiene ferme sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici.

Sentenza n. 36 depositata in data 12.3.2021

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 36/2021, si è pronunciata in merito alle questioni di illegittimità costituzionale, promosse dal Consiglio dei ministri, con riferimento agli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della legge della Regione Puglia n. 52 del 30/11/2019, recante «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021*», dichiarando costituzionalmente illegittimo, l'art. 47 e l'art. 49, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione; l'inammissibilità (per carenza, genericità e difetto di motivazione) delle questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. - degli artt. 10, 35, 44, 45.

L'art. 47 della legge regionale prevedeva il rimborso delle spese sostenute dai pazienti in cura presso centri extra-regionali, per il trattamento di malattie rare.

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Regione Puglia, soggetta ai vincoli discendenti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, prevede una prestazione di natura sanitaria non meramente assistenziale, che non trova riscontro nell'elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

L'art. 49, comma 1, fa discendere dall'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di strutture sanitarie e sociosanitarie, effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost. Il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti previsto dal legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) vincola, infatti, le strutture sociosanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale.

L'art. 10 della legge regionale valorizza, nell'ambito delle procedure selettive concorsuali delle aziende sanitarie (per l'assunzione, nei ruoli, di personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico), il possesso di comprovate esperienze acquisite nel corso di rapporti convenzionali previsti da precedenti leggi regionali.

La Consulta ha dichiarato non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), in quanto l'individuazione di uno specifico titolo, valutabile nelle procedure concorsuali, non attiene alla materia dell'«ordinamento civile», attenendo a una fase antecedente a quella costitutiva del rapporto di lavoro.

Ordinanza n. 51 depositata in data 30.3.2021

Con l'Ordinanza n. 51/2021 è stato dichiarato estinto il processo in ragione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata con riferimento all'art. 1 della legge regionale 5 luglio 2019, n. 33, recante «*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e*

la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109)» che inserisce il comma 6-bis all'art. 11 della legge regionale n. 59/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La rinuncia è motivata dalla sopravvenuta modificazione delle norme impugnate nei termini auspicati, ad opera dell'art. 24, comma 1, lettera c), della l. reg. n. 26/2020 (*Disposizioni varie urgenti*).

Sentenza n. 74 depositata in data 21.4.2021

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 74/2021, si è pronunciata in merito alle questioni di illegittimità costituzionale sollevate dal Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 26 e 36 della l. reg. n. 52/2019, recante «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021*», dichiarando costituzionalmente illegittimi l'art. 26 e l'art. 36 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s); non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, in relazione all'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*).

L'art. 26 della legge regionale, al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella, prevede la possibilità, nelle aree dichiarate infette dal batterio, di impiantare qualsiasi essenza arborea, in deroga ai vincoli paesaggistico colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., in quanto ritenuta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, ponendosi in contrasto con gli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (d. lgs. n. 42/2004).

L'art. 36 della legge regionale fa salva la facoltà del Comune di esprimere la volontà di non avvalersi delle norme di cui all'art. 45, commi 3 e 4 del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), mediante apposita delibera comunale.

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., limitatamente alle parole: «*salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale*», in quanto viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 143, comma 9, cod. beni culturali, in forza del principio di immediata cogenza e prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale.

E' stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge regionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*), in quanto la norma impugnata, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all'art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Sentenza n. 129 depositata in data 24.6.2021

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 129/2021, si è pronunciata in merito alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento agli artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 recante «*Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)*», dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente*) e dell'art. 10, comma 1, lett. c) nella parte in cui, sostituisce l'art. 12, comma 4, della stessa l. reg. n. 39/2018.

L'art. 2 sostituisce l'art. 4, comma 2 della l.reg. n. 39/2018 prevedendo, in particolare, che «*[l]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato*

membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione, devono presentare, «prima dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., in quanto, richiedendo un titolo autorizzatorio aggiuntivo per l'avvio di nuove attività in Puglia, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 10 della l.reg. n. 27/2019, al comma 1, lettera c), introdotto a modifica dell'art. 12 della l.reg. n. 39/2018, prevede che «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5, ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00»

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost. in quanto, sovrapponendosi alla disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*), avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Sentenza n. 142 depositata in data 8.7.2021

Con sentenza n. 142/2021, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), dichiarandone l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma censurata così recitava: «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, nel prevedere la figura del dirigente psicologo nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, avrebbe generato *«un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale»*, pregiudicando il raggiungimento delle finalità di rientro dal deficit sanitario, oggetto dell'Accordo stipulato con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 29 novembre 2010, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

La Corte, nel ritenere fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ricorda che la Regione Puglia ha stipulato, in data 29 novembre 2010, l'«*Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311*» e che versa in regime di piano di rientro dal deficit sanitario; sottolinea che, con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la *«razionalizzazione organizzativa»* e la *«riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento»*; evidenzia che le risorse stanziare ai sensi dell'art. 6 della l. reg. Puglia n. 21/2020 per l'attuazione della normativa impugnata sono allocate nel bilancio regionale, nella missione 13, programma 2, titolo 1, *«Servizio sanitario regionale – finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA»*, cioè in una posta di bilancio destinata a finanziare standard di assistenza superiori a quelli essenziali previsti dal piano di rientro.

Ad avviso della Consulta, dunque, la disposizione impugnata, che prevede l'inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, si pone in contrasto con gli impegni assunti e con l'obiettivo di risanamento finanziario della sanità regionale perseguito con l'Accordo, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sentenza n. 166 depositata il 23.7.2021

Con la sentenza n. 166/2021, La Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio con riferimento agli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante *«Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche»*, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 e dell'art. 2 (quest'ultimo limitatamente alle parole *«o al Ministero della salute»*); non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost.;

L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16/2020 consente di derogare alla fascia di rispetto di duecento metri dai centri abitati per la costruzione di nuovi cimiteri o per l'ampliamento di quelli esistenti, *«nei casi di reale necessità»*, *«sentita l'ASL competente per territorio»*.

La norma regionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 del regio decreto n. 1265 del 1934 (t.u. leggi sanitarie), disposizione quest'ultima, che consente al Consiglio comunale di approvare la deroga alla fascia di rispetto a una serie di condizioni (è richiesto il *«previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale»*; *«non oltre il limite di 50 metri»*; e quando, anche alternativamente, *«a) risulti accertato che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari»*).

Quest'ultima disposizione, dettata a presidio di esigenze di natura igienico-sanitaria, viene ritenuta principio fondamentale della materia *«tutela della salute»*.

L'art. 1, comma 2 della legge regionale ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 4 della l. reg. Puglia n. 34/2008, consentendo al Comune di autorizzare nei centri abitati la realizzazione di case funerarie e di strutture per il commiato: si tratterebbe, secondo la disciplina contenuta nell'art. 17 della stessa l.reg. n. 34/2008, di strutture deputate alla «esposizione delle salme e dei feretri, anche a cassa aperta, per lo svolgimento delle cerimonie funebri» (case funerarie) e alla «esposizione a fini cerimoniali del defunto posto in feretro chiuso» (sala del commiato).

Il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 338, primo comma, t.u. leggi sanitarie, in quanto la violazione della fascia di rispetto, che deve separare i cimiteri dai centri abitati, veniva ritenuta vincolante anche per la realizzazione delle case funerarie e delle strutture di commiato, assimilabili, secondo il ricorrente, ai cimiteri, in linea con quanto desumibile dalla stessa giurisprudenza amministrativa (sentenza Tar Puglia, sezione staccata di Lecce, 14 giugno 2019, n. 1030).

La Consulta ha ritenuto non fondata la questione, osservando che l'art. 338 t.u. leggi sanitarie disciplina la fascia di rispetto con riferimento ai soli cimiteri e non è estensibile alle case funerarie e alle strutture del commiato.

L'art. 2, comma 1, della l.reg. n. 16/2020 introduce modifiche alla l. reg. n. 34/2008, in relazione ai sistemi di sepoltura e ai filtri assorbenti necessari alla depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione. Prevede, in particolare, che «[i]l fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute».

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l. reg. n. 16 del 2020, limitatamente alle parole «o al Ministero della salute», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost., considerata la riserva in via esclusiva alla legislazione statale della disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione dei suoi organi.



DANIELA PASCARTE
CORTE DEI CONTI
21.09.2021 09:04:31
GPT-401-001

