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 2022

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

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - DEL-Reg.-SC_PUG - 0000120 - 11/08/2023 - 15:48

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 2022

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

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

deliberazione n. 120/2023/RQ

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario, *relatore*
Lucia Minervini	Referendario
Antonio Arnò	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 2022, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116;

viste le richieste istruttorie della Sezione (prot. nn. 2534 e 2535 del 10.05.2023 e n. 3121 del 23.06.2023) e le note di risposta della Regione Puglia (prott. nn. AOO_006/000793 del 31.05.2023, AOO_006/000811 del 01.06.2023 e AOO_006/001057 del 14.07.2023 della Direzione Dipartimento Bilancio, Affari Generali e Infrastrutture della Regione Puglia, acclarate ai prott. Cdc nn. 2879 e 2900 del 01.06.2023 e 3476 del 14.07.2023);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 28 luglio 2023, convocata con ordinanza n. 14/2023, 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 2022*».

DISPONE

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

- al Presidente del Consiglio della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- al Presidente della Regione Puglia;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- alla Procura regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016, recante «*Codice di giustizia contabile*».

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 28 luglio 2023.

Il Magistrato relatore
(Daniela PIACENTE)

DANIELA PIACENTE
CORTE DEI CONTI
09.08.2023 06:54:21
GMT+01:00

Il Presidente
(Enrico TORRI)

ENRICO TORRI
CORTE DEI CONTI
11.08.2023 07:08:24
GMT+01:00

Il Direttore della Segreteria
(dott. Salvatore SABATO)

SALVATORE SABATO
CORTE DEI CONTI
11.08.2023 07:57:51
GMT+01:00

INDICE

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

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

2.1. Le diverse tipologie di oneri finanziari *pag. 7*

2.2. Le diverse tipologie di copertura finanziaria *pag. 8*

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

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

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2022 **pag. 15**

Legge regionale 4 marzo 2022, n. 4 *pag. 17*

Osservazioni della Sezione *pag. 19*

Legge regionale 24 marzo 2022, n. 5 *pag. 20*

Osservazioni della Sezione *pag. 22*

Legge regionale 28 marzo 2022, n. 8 *pag. 23*

Osservazioni della Sezione *pag. 25*

Legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 *pag. 25*

Osservazioni della Sezione *pag. 28*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 15 *pag. 33*

Osservazioni della Sezione *pag. 34*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 18 *pag. 35*

Osservazioni della Sezione *pag. 37*

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 24 *pag. 38*

Osservazioni della Sezione *pag. 40*

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 25 *pag. 41*

Osservazioni della Sezione *pag. 42*

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 26 *pag. 42*

Osservazioni della Sezione *pag. 43*

Legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 *pag. 43*

Osservazioni della Sezione *pag. 49*

4.1. Leggi contenenti la clausola di invarianza finanziaria che hanno formato oggetto di approfondimento ***pag. 50***

Legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1 *pag. 50*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 *pag. 52*

Art. 21 e 22 della legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 *pag. 54*

Osservazioni della Sezione *pag. 58*

Legge regionale 24 marzo 2022, n. 7 *pag. 61*

Osservazioni della Sezione *pag. 62*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 16 *pag. 62*

Osservazioni della Sezione *pag. 64*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 17 *pag. 65*

Osservazioni della Sezione *pag. 67*

4.2. Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate ***pag. 68***

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio **pag. 74**

5.1. La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2022 ***pag. 74***

5.2. I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 ***pag. 74***

Legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 *pag. 76*

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 13 *pag. 77*

Legge regionale 24 ottobre 2022, n. 21 *pag. 79*

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 27 *pag. 81*

Legge regionale 14 dicembre 2022, n. 31 *pag. 81*

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 30, art. 11 *pag. 83*

5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ***pag. 87***

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2022 **pag. 91**

7. Le sentenze della Corte costituzionale pronunciate nel 2022 e nel 2023 (al 28 luglio 2023) **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 finanziare*».

L'art. 17 («*Copertura finanziaria delle leggi*»), al primo comma, prevede espressamente che: «*in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri*».

Tale disposizione risulta direttamente applicabile alle regioni, in forza della previsione di cui all'art. 19, comma 2, a mente del quale «*Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17*».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 183/2016);
- deve considerarsi onerosa anche la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa (cfr. Corte cost. n. 115/2012);
- 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 «sofisticata articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)* » (sentenza n. 138/2018);
- l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte (ex *multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

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). Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria;
- «*spese di adeguamento al fabbisogno*», quali spese diverse dalle precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

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

Soccorre, in tal caso, la previsione di cui all'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 che, in linea con quanto statuito dall'art. 30, comma 6, della l. n. 196/2009, opera una la distinzione tra spese continuative, 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 della l. n. 196/2009, 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 e 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 (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR).

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

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

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

L'operazione di quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi consiste nella valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori

entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio.

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

È stato, anche di recente, osservato che «*gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria*» (Corte cost., n. 25/2021).

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

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

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

suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio».

L'esigenza di migliorare il corredo informativo delle relazioni tecniche è stata ribadita di recente anche dalle Sezioni riunite della Corte dei conti che, con deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/2023 («*Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2022*»), hanno evidenziato che le relazioni tecniche «*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*». Osservano, in particolare, come le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di relazioni tecniche esaustive, possano rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica e tradursi «*nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i richiamati principi di bilancio*».

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

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

È stato, in particolare, evidenziato come, nelle ipotesi di c.d. irrilevanza finanziaria, l'assenza di una relazione tecnico-finanziaria risulti particolarmente grave, poiché si impedisce, di fatto, di valutare «*i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già*

esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione» (Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/RQ/19).

L'eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*» (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

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

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

3. La normativa regionale di contabilità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2022

Nel corso dell'esercizio 2022, il Consiglio della Regione Puglia ha approvato n. 33 leggi regionali.

Tra queste, non hanno formato oggetto di analisi tre leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto esaminate nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione. Si tratta, nello specifico, di: legge regionale 30 novembre 2022, n. 29 «*Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2021*»; legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*; legge regionale 29 dicembre 2022, n. 33 «*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025*».

***

All'esito della verifica, sono stati individuati quattordici provvedimenti legislativi, dalla cui applicazione derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale, anche in termini di minori entrate:

1. Legge regionale 4 marzo 2022, n. 4 «*Sostegno economico in favore di studenti pugliesi orfani di uno o di entrambi i genitori per l'accesso agli studi universitari*»;
2. Legge regionale 24 marzo 2022, n. 5 «*Interventi per la tutela, l'assistenza e l'inclusione sociale e lavorativa dei ciechi e degli ipovedenti maggiorenni con disabilità aggiuntive*»;
3. Legge regionale 28 marzo 2022, n. 8 «*Adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai sensi dell'articolo 1, commi 2, lettera a) e 5, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024). Determinazione delle maggiorazioni all'aliquota base*»;
4. Legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 «*XI legislatura – 9° 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 e modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), 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), alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali) e all'articolo 28 della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme per la valutazione*

dell'impatto ambientale), come modificato dall'articolo 61, comma 1, lettera b), della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022)»;

5. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 13 «*XI legislatura – 10° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

6. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 15 «*Istituzione della Fondazione 'Tito Schipa'*»;

7. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 18 «*Istituzione dell'Albo regionale delle società benefit e del relativo marchio. Indirizzi sugli incentivi alle società benefit regionali*»;

8. Legge regionale 24 ottobre 2022, n. 21 «*XI legislatura – 11° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022*»;

9. Legge regionale 7 novembre 2022, n. 24 «*Disciplina delle strade del vino e dell'olio extravergine di oliva*»;

10. Legge regionale 7 novembre 2022, n. 25 «*Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Taranto e Pulsano*»;

11. Legge regionale 7 novembre 2022, n. 26 «*Organizzazione e modalità di esercizio delle funzioni amministrative in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali*».

12. Legge regionale 7 novembre 2022, n. 27 «*XI legislatura – 12° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

13. Legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 «*Assestamento e Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022 – 2024*»;

14. Legge regionale 14 dicembre 2022, n. 31 «*XI legislatura – 13° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

Hanno rappresentato, altresì, oggetto di interesse ai fini del presente referto, le seguenti leggi contenenti la clausola di "invarianza finanziaria".

I. Legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1 «*Misure per il potenziamento dello screening di popolazione sul tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni geniche germinali*»;

II. Legge regionale 24 marzo 2022, n. 7 «*Misure per il contenimento della spesa farmaceutica*»;

III. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 «*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*»;

IV. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 16 «*Istituzione delle Aziende ospedaliere Santissima Annunziata di Taranto e Vito Fazzi di Lecce*»;

V. Legge regionale 12 agosto 2022, n. 17 «*Screening neonatale super esteso alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale*».

***

Di seguito si riportano gli esiti dell'analisi condotta dalla Sezione, anche alla luce delle considerazioni e integrazioni istruttorie trasmesse dalla Regione Puglia con note acquisite ai prot. Cdc nn. 2879 e 2900 del 01.06.2023 e n. 3476 del 14.07.2023.

Per ogni singola legge di spesa è stata data evidenza dell'onere finanziario dalla stessa discendente e dei relativi criteri di quantificazione; degli strumenti di copertura previsti; 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 esame nel paragrafo n. 5.

Con riferimento, invece, ai debiti fuori bilancio non riconosciuti con legge, di cui 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 4 marzo 2022, n. 4 «*Sostegno economico in favore di studenti pugliesi orfani di uno o di entrambi i genitori per l'accesso agli studi universitari*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 232 del 06.07.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge n. 4/2022 la Regione Puglia introduce un contributo economico annuale a fondo perduto in favore di studenti residenti in Puglia orfani di uno o di entrambi i

genitori, allo scopo di sostenerne economicamente l'accesso agli studi universitari e la frequentazione degli stessi per la durata ordinaria del corso scelto.

Si evince dalla relazione allegata alla proposta di legge che il contributo è finalizzato ad incentivare, premiare e sostenere i più meritevoli e capaci, come da previsione costituzionale (art. 34 Cost.); per tale ragione l'articolo 1, ai fini dell'ammissione al contributo, quantificato in euro 3.500,00 annui, fissa dei requisiti sia in termini di condizione economica di partenza (Isee non superiore a € 23.000,00/Ispe non superiore a € 50.000,00), sia in termini di merito (voto del diploma e regolare superamento di tutti gli esami previsti annualmente dal corso di laurea).

La relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di legge fa presente che la quantificazione degli oneri è stata effettuata mediante simulazioni sulla base di alcuni dati statistici della popolazione studentesca pugliese.

Le stime giungono a ritenere che i potenziali beneficiari della misura di sostegno possano, annualmente, corrispondere a circa 40 studenti e che, dunque, il contributo necessario rientri nel tetto di euro 150.000,00 annui.

In dettaglio, secondo quanto riportato nella relazione tecnica, dai dati ufficiali ISTAT emerge che lo 0,55% degli studenti pugliesi è orfano o comunque è stato allontanato dalla famiglia. Applicando tale percentuale al numero degli studenti all'ultimo anno di scuola superiore (pari a 41.177), si stima che la platea dei soggetti interessati dal beneficio possa essere pari a 226 minori diplomati. Si ipotizza, inoltre che solo un 35% ("*Esiti degli esami di Stato delle scuole secondarie di secondo grado Anno Scolastico 2019/2020*") dei 226 minori (ossia 79 studenti) consegua un voto di diploma almeno di 90/100. Tenendo presente il contributo massimo per ciascuno di € 3.500,00, si stima come necessaria una dotazione complessiva pari a € 276.850,00. Ipotizzando ulteriormente che solo il 50% dei diplomati proseguirà gli studi all'Università, si stimano oneri per € 138.425,00.

Si precisa infine che «*[...] la Giunta regionale nel definire i criteri di ripartizione dei fondi e l'entità del contributo erogato potrebbe ampliare la platea dei soggetti raggiungibili dal contributo regionale, si può ragionevolmente stimare un onere complessivo per il bilancio regionale pari a € 150.000,00*».

L'art. 2 (*Disposizioni finanziarie*) prevede uno stanziamento di euro 150.000, in termini di competenza e cassa, per ciascuno degli esercizi 2022, 2023 e 2024, a valere sulla missione

4 "*Istruzione e diritto allo studio*", programma 7 "*Diritto allo studio*", titolo 1, dello stato di previsione della spesa del bilancio, con corrispondente prelevamento per gli esercizi 2022, 2023 e 2024 dal capitolo 1110070 denominato "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione*", missione 20, programma 3, titolo 1.

Le medesime variazioni sono confermate nel referto tecnico del 21.01.2022.

La scheda di analisi tecnico normativa (ATN), dopo aver premesso che la potestà legislativa in materia di diritto allo studio universitario spetta alle regioni (mentre allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei LEP - livelli essenziali delle prestazioni), «*invita il proponente a verificare con gli uffici competenti: l'effettiva sostenibilità della proposta con l'impianto normativo nazionale e regionale vigente; tanto più che il Governo regionale, con la recente D.G.R. n. 962 del 16 giugno u.s. intitolata "Borse di studio ADISU Puglia. Indirizzi operativi a partire dall'Anno Accademico 2021/2022", in attuazione del D.M. n. 250 del 2021, ha previsto che a partire dall'Anno Accademico 2021/2022 i limiti massimi dell'Indicatore della situazione Economica Equivalente (ISEE) e dell'Indicatore della situazione Patrimoniale Equivalente (ISPE) per poter accedere ai benefici del diritto allo studio siano portati rispettivamente a Euro 23.626,32 e a Euro 5l.361.58*».

Osservazioni della Sezione

La relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri non fornisce alcuna informazione in merito alla popolazione studentesca pugliese in possesso dei requisiti economici di partenza (Isee/Ispe), circostanza che più che rilevare in punto di effettiva sostenibilità della proposta di legge (v. scheda tecnico normativa che pone l'accento sulla possibile mancata considerazione della forbice di studenti compresa tra i vecchi e nuovi valori ISEE e ISPE), appare suscettibile di determinare una sovrastima dell'onere finanziario legato al contributo in esame.

In tali casi va ribadita la necessità che le previsioni di spesa siano basate sulle stime e quantificazioni più accurate e dettagliate possibili, al fine di garantire la corretta e congrua precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie.

Quanto alla prevista possibilità per la Giunta regionale, in sede di definizione dei criteri di ripartizione dei fondi, di «*ampliare la platea dei soggetti raggiungibili dal contributo regionale*», occorre rilevare come tale previsione non sia in linea con il principio di "autosufficienza" della legge di spesa, che preclude la possibilità di rinviare ad altre

fonti (di rango normativo o amministrativo) l'indicazione della copertura finanziaria e dei parametri di stima dei correlati oneri finanziari.

Infine, si segnala la criticità relativa alla previsione della spesa «per cassa» per l'intero triennio (2022, 2023 e 2024), che viola i principi dettati in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, e, in particolare, il principio contabile applicato della competenza finanziaria, secondo cui il bilancio di previsione finanziario può contenere le previsioni di competenza e di cassa relativamente al primo esercizio e solo previsioni di competenza per gli esercizi successivi (cfr. punto 2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2001, a mente del quale «*il bilancio di previsione, almeno triennale di competenza, e di cassa nel primo esercizio, ha carattere autorizzatorio*»).

***

Legge regionale 24 marzo 2022, n. 5 «*Interventi per la tutela, l'assistenza e l'inclusione sociale e lavorativa dei ciechi e degli ipovedenti maggiorenni con disabilità aggiuntive*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 233 del 15.07.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 5/2022, innestandosi nell'ampio quadro della legislazione nazionale e regionale in materia di sostegno alle persone fragili, si pone l'obiettivo di promuovere e finanziare, in maniera continuativa, progetti e attività rivolte all'inclusione sociale e alla piena integrazione nella famiglia, nel lavoro e nella società in generale delle persone cieche e ipovedenti con disabilità aggiuntive (art. 1).

La Regione intende, in particolare, favorire e sostenere progetti, realizzati sul territorio regionale, rivolti ai soggetti che abbiano compiuto i diciotto anni di età, finalizzati alla prevenzione visiva, la riabilitazione visiva, psicomotoria, intellettiva, affettivo-relazionale, dello spettro autistico e l'integrazione sociale e lavorativa delle persone cieche e ipovedenti con disabilità aggiuntive, attraverso attività di informazione e somministrazione di servizi specializzati in grado di affrontare efficacemente eterogenee disabilità con interventi di trattamento e cura tali da consentire la loro formazione, l'inserimento sociale, il riconoscimento e la tutela dei diritti di pari opportunità nel lavoro e nella società (art. 2).

A tal fine, ai sensi dell'articolo 3 della norma regionale, viene disposta, sulla base di avvisi annuali predisposti a cura della Giunta, l'erogazione di contributi finanziari a totale o parziale copertura dei progetti precedentemente descritti, nei limiti delle somme stanziate a bilancio, fino al cento per cento della spesa e comunque per un importo massimo di euro 100 mila.

L'articolo 5 (*Norma finanziaria*) prevede che alla copertura degli oneri derivanti dalla legge regionale, pari a euro 100 mila per l'esercizio 2022, si provveda, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito della missione 12 - *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, programma 2 – *Interventi per la disabilità*, titolo 1, del bilancio regionale, con contestuale riduzione di pari importo dello stanziamento sulla missione 1 - *Servizi istituzionali, generali e di gestione*, programma 3 - *Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato,* titolo 1 - *Spese correnti.*

In relazione agli anni successivi la norma demanda la quantificazione degli oneri finanziari alle rispettive leggi di bilancio.

Il comma 3 dell'articolo 5 prevede, infine, che all'attuazione degli interventi in argomento possono concorrere le risorse concernenti i nuovi Programmi cofinanziati con i fondi Strutturali e di investimento europei (SIE) per gli anni 2021-2027.

La relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di legge chiarisce che, ai fini della quantificazione degli oneri, si fa riferimento a dati e parametri forniti dalla struttura regionale della Puglia dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti.

In particolare, partendo dal numero complessivo di utenti non vedenti e ipovedenti con disabilità aggiuntive presenti in Puglia, 150 circa, si ipotizza che circa 70 potrebbero avvalersi degli interventi e dei servizi garantiti dalla legge regionale. La relazione ipotizza svariate attività da far svolgere ai beneficiari, a domicilio o presso specifiche strutture, ne quantifica la durata, individua il personale qualificato coinvolto nelle stesse e il rispettivo costo; prevede, infine, una copertura regionale di circa il 50% degli oneri quantificati.

L'articolo 5 dell'iniziale proposta di legge quantificava gli oneri in euro 100.000,00 anche per gli esercizi 2023 e 2024, con iscrizione sempre nell'ambito della missione 12 - *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, programma 2 – *Interventi per la disabilità*, titolo 1, e contestuale prelevamento della corrispondente somma dalla missione 20, programma

3, titolo 1, capitolo 1110070 "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*".

Con emendamento apportato all'articolo 5 della legge, approvato in data 17.01.2022, la previsione di onere per il triennio 2022-2023-2024 veniva sostituita con quella a carico del solo esercizio 2022 con la motivazione che «*il capitolo 1110070 per l'anno 2023 risulta incapiente*». Parallelamente, il referto tecnico del 20.01.2022 prevedeva oneri a carico del solo esercizio 2022.

Con ulteriore emendamento approvato in data 15.03.2022, venivano apportate modifiche all'articolo 5, prevedendo che la copertura all'onere dell'esercizio 2022 si rinvenisse nell'ambito della missione 1, programma 3, titolo 1 della spesa. Alla medesima data veniva aggiornato, nella sua versione definitiva, il referto tecnico che indicava, altresì, il capitolo di riduzione della spesa: U0003862 "*Rimborso di entrate e proventi diversi erroneamente riscossi. S.O. – Rimborsi di parte corrente a Istituzioni Sociali Private*".

In fase istruttoria, è stato chiesto di chiarire i criteri di quantificazione dello stanziamento iniziale al capitolo di spesa U0003862 e i presupposti dell'operata riduzione, non emergendo nessuna informazione a tal riguardo dall'esame del referto tecnico allegato alla proposta di legge.

A tal proposito l'Ente ha riferito che «*Lo stanziamento iniziale del capitolo U0003862 è stato determinato in fase di programmazione secondo un criterio di stima prudenziale. Al verificarsi di nuove esigenze si è proceduto ad una ricognizione generale delle risorse di bilancio e, in relazione ad una rinnovata stima, si è ritenuto di poter destinare parte delle risorse del capitolo U0003862 a tali nuove finalità*».

Osservazioni della Sezione

Come più volte evidenziato da questa Sezione, nel caso di ricorso a coperture mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, è necessario esplicitare gli interventi già programmati a carico dell'autorizzazione di spesa oggetto di riduzione e rimodulare i programmi in relazione alle minori disponibilità, ancor più, in caso di riduzione di spese a carico di un capitolo dal contenuto vario e generico, come nella fattispecie in esame si presenta il capitolo U0003862.

Nella specie, non è dato rinvenire alcuna informazione aggiuntiva in merito alla decurtazione operata sul capitolo in parola, in particolare, in relazione all'effettiva

sussistenza di disponibilità utilizzabili ad altri fini e alla sua idoneità, una volta ridotto, a continuare a far fronte alle proprie finalità di spesa.

Giova rammentare che la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/2021/INPR ha precisato 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. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione*».

Si richiama, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 115/2012, secondo cui «*la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa*».

***

Legge regionale 28 marzo 2022, n. 8 «*Adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai sensi dell'articolo 1, commi 2, lettera a) e 5, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024). Determinazione delle maggiorazioni all'aliquota base*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 29 del 07.03.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 8/2022 introduce l'adeguamento delle aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef (articolo 1), al fine di garantire la coerenza della relativa disciplina con la nuova articolazione degli scaglioni disposta, per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, dall'art. 1, comma 2 della legge statale di bilancio n. 234/2021.

L'art. 3 della legge (*Norma finanziaria*) chiarisce che l'articolazione delle maggiorazioni all'aliquota base di cui all'art. 1 comporta, con riferimento alle previsioni di entrata formulate con il bilancio di previsione per l'anno 2022 e pluriennale 2022-2024 della

Regione Puglia, «*minori entrate stimate in euro 60 mila per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, 2023 e 2024 a valere sullo stanziamento del titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", tipologia 101 "Imposte, tasse e proventi assimilati" alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto in parte spesa alla missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", programma 3 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", titolo 1 "spese correnti"*».

Il referto tecnico del 07.03.2022 indica i capitoli su cui, rispettivamente, incide la minore entrata: E1011054 "*Irpef propria, co. 3 art. 50 d. lgs.446/97 – non destinata al finanziamento della spesa sanitaria*", e su cui viene operata la riduzione dell'autorizzazione di spesa: U0003860 "*Rimborso di entrate e proventi diversi erroneamente riscossi – rimborsi di parte corrente a istituzioni sociali private di somme non dovute o incassate in eccesso*".

Per quanto sopra, è stato chiesto all'Ente di chiarire quali siano stati i criteri di quantificazione dello stanziamento iniziale al capitolo di spesa *U0003860* e sulla base di quali presupposti ne sia stata operata la riduzione, non emergendo nessuna informazione al riguardo dall'esame del referto tecnico allegato alla proposta di legge.

Riscontro della Regione

L'Ente, con nota acquisita al prot. Cdc n. 2900/2023, ha riferito che «*Lo stanziamento iniziale al capitolo di spesa U0003860 nell'ultimo quinquennio si è attestato intorno ai 100-150 mila euro per ciascun esercizio finanziario; esso viene quantificato in sede di predisposizione del bilancio di previsione sulla base dell'andamento medio degli impegni di spesa iscritti al medesimo capitolo nei periodi precedenti.*

Orbene, la riduzione alla autorizzazione di spesa operata nel 2022 per dare copertura alle minori entrate conseguenti all'approvazione della legge regionale 28 marzo 2022, n. 8 è stata motivata dalla constatazione che, alla data di predisposizione del relativo schema di legge (fine marzo 2022), il totale degli impegni in allora iscritti al citato capitolo di spesa non superava i 5mila euro a fronte di uno stanziamento iniziale di 150mila euro; tale circostanza consentiva ragionevolmente di poter ridurre lo stanziamento di spesa per l'intero esercizio finanziario al fine di assicurare la necessaria copertura alla norma riguardante la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, riservando a successive variazioni di bilancio l'eventualità di incrementare la dotazione del capitolo, qualora necessario. Di fatto quest'ultima circostanza non si è verificata giacché l'importo totale degli impegni iscritti nel 2022 al capitolo di spesa in discussione si è attestato a poco più di 15mila euro».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti.

Al riguardo, si ribadisce la necessità di illustrare, in maniera esaustiva, le modalità di quantificazione degli oneri, oltre che delle relative coperture, già nella relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alle proposte di legge, al fine di consentire adeguate valutazioni da parte di questa Sezione.

Infine, appare opportuno che l'Ente provveda a indicare sul sito istituzionale la legge in esame quale legge comportante oneri finanziari, seppur in termini di minore entrata.

***

Legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 «*XI legislatura - 9° 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 e modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), 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), alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali) e all'articolo 28 della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale), come modificato dall'articolo 61, comma 1, lettera b), della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022)*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 55 del 20.04.2022 (emendato)

Referto tecnico: presente

Il capo IV della legge regionale n. 9/2022 contempla *Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3*, contenente «*Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali*».

In particolare, l'articolo 4 (*Modifiche all'articolo 2 della l.r. 3/2010*), comma 1, aggiunge all'articolo 2, comma 1 della l.r. n. 3/2010, il comma 1-bis, contenente una esplicitazione delle attività svolte dall'*Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali* ai fini di una più efficace attuazione delle azioni di prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi in Puglia (comma 1-bis: «*l'Agenzia per una più efficace attuazione delle azioni di prevenzione e*

lotta attiva agli incendi boschivi in Puglia svolge le seguenti attività: a) ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme, spegnimento e bonifica delle aree forestali percorse dal fuoco; b) interventi di prevenzione e messa in sicurezza delle aree boscate del demanio regionale mediante l'eliminazione di specie vegetanti indesiderate lungo le fasce perimetrali e le piste forestali»).

Il comma 2 dell'articolo 4 prevede che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2022, venga istituito nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, un nuovo capitolo di spesa denominato "*Spese per l'espletamento dei servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale*" destinato a finanziare le spese di personale connesse all'espletamento dei servizi omonimi.

A tale capitolo viene, inoltre, assegnata una dotazione finanziaria per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, in termini di competenza e cassa, 2023 e 2024, in termini di competenza, di euro 6.500.000,00, con contestuale ed equivalente variazione in diminuzione della missione 16, programma, 01, titolo 01, capitolo 121035 "*Trasferimento di risorse finanziarie di parte corrente necessarie al funzionamento dell'Agenzia per le attività irrigue e Forestali. Legge regionale n. 3 del 24 febbraio 2010*" per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, in termini di competenza e cassa, 2023 e 2024, in termini di competenza.

Considerato quanto sopra, questa Sezione ha chiesto all'Ente di relazionare in merito alla necessità di istituire, nel bilancio regionale, un capitolo in cui appostare le spese di personale per l'espletamento dei servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale, diverso e ulteriore rispetto al capitolo già destinato alle spese di funzionamento dell'Agenzia.

La Regione, con risposta a cura del Dipartimento Agricoltura (prot. Cdc n. 2900/2023), ha riferito quanto segue:

«La valutazione in ordine alla necessità di istituire un nuovo capitolo in cui appostare le spese di personale per l'espletamento dei servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale è stata correlata all'esigenza di pubblico interesse riconducibile alle attività di antincendio boschivo e di protezione civile che l'ARIF, in quanto Agenzia regionale espleta ai sensi della L.R.n.3/2010, ed alla possibilità di considerare la neutralità della precitata posta rispetto alla spesa del personale utile per determinare, in rapporto alle entrate correnti, le capacità assunzionali, prevista ***dall'articolo 57, comma 3 septies, del d.l. n. 104/2020*** *(così dispone espressamente*: "*A decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni,*

effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1 bis e 2 dell'articolo 33 del d.l. n. 104/2020 [rectius, d.l. n. 34/2019, n.d.r.] *per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente*").

Sulla neutralità delle spese di personale etero-finanziate ai fini del tetto di spesa di cui ai commi da 557 a 562 della legge n. 296/2006, cioè per verificare il non superamento del tetto della spesa del personale media del triennio 2011/2013, si è espressa la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 23/2017, che ha stabilito che la spesa per assunzioni che sono etero-finanziate può essere esclusa sia dal tetto di spesa del personale sia dal tetto di spesa per le assunzioni flessibili.

Sulla base dell'articolo 57, comma 3 septies, del d.l. n. 104/2020 e dei principi stabiliti dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 23/2017, è stata predisposta la precitata norma di legge regionale per cui ***le risorse trasferite dalla Regione all'ARIF per il potenziamento delle attività dei servizi antincendio boschivi sono da considerare neutre ai fini del calcolo del tetto di spesa del personale****.*

L'Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (ARIF) è un ente pubblico strumentale della Regione Puglia, istituita con legge regionale n. 3/2010 nella quale è stata fissata la mission in ambito irriguo e forestale.

L'ARIF è impegnata nella gestione e nella difesa dei complessi forestali del demanio regionale, compresi i rimboschimenti del demanio regionale e dei boschi in occupazione regionale.

Nel periodo di massima pericolosità per gli incendi boschivi (15 giugno – 15 settembre di ogni anno) le unità operative dell'ARIF sono impiegate, sul territorio regionale, in attività di pattugliamento, avvistamento e spegnimento degli incendi attraverso il controllo della propagazione del fuoco, l'estinzione per azione diretta a terra e la bonifica.

Al fine di garantire le precitate finalità, rientranti nell'ambito di applicazione delle attività forestali ascritte dalla L.R. n. 3/2010, è stata assegnata una dotazione finanziaria pari a € 6.500.000,00 destinata a finanziare le spese di personale per l'espletamento dei precitati servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale.

La relativa quantificazione è stata commisurata sulla base dei costi del personale impegnati nelle scorse annualità e ***non ha comportato oneri aggiuntivi a carico del bilancio autonomo della Regione in quanto la dotazione finanziaria per il capitolo che è stato istituito è stata compensata con pari riduzione dal capitolo 121035 "Trasferimento di risorse finanziarie di parte corrente necessarie al funzionamento dell'Agenzia per le Attività irrigue e Forestali****. Legge regionale n.3 del 24 febbraio 2010" presente nell'ambito della stessa Missione 16, Programma 01, Titolo 01.»*

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione in merito alle ragioni sottese all'istituzione di un nuovo capitolo di spesa destinato a finanziare il costo legato all'assunzione di personale ARIF (sottraendo le relative risorse dal capitolo destinato al *Trasferimento di risorse finanziarie di parte corrente necessarie al funzionamento dell'Agenzia per le Attività irrigue e Forestali*), non senza esprimere perplessità in ordine alla legittimità dell'operazione contabile operata, suscettibile, a parere di questo di Collegio, di eludere i limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente (il riferimento è ai vincoli di cui all'art. 1, comma 557 e ss. della legge n. 296 del 2006 e ai valori soglia di cui all'articolo 33 del decreto legge n. 34 del 2019).

L'art. 57, comma 3-*septies* del d.l. n. 104 del 2020, come noto, eleva al rango di disciplina positiva un orientamento in plurime occasioni già espresso dalla magistratura contabile, in tema di neutralità delle spese sostenute da etero-finanziamenti.

Tra le principali pronunce, va richiamata la deliberazione n. 7 del 2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo, che ha escluso dai vincoli finanziari posti ai contratti di consulenza le spese coperte da «*finanziamenti aggiuntivi e specifici da parte di soggetti pubblici e privati*»; diversamente, è stato chiarito, la norma finirebbe con l'impedire tali spese anche quando specificatamente finanziate «*da soggetti estranei all'ente locale*», con l'effetto non più di conseguire risparmi, ma di ridurle *tout court*, a prescindere dall'effettivo impatto sul bilancio.

In seguito, analoga soluzione interpretativa è stata fatta propria dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 26/2014/QMIG), con riguardo ai tetti posti al salario accessorio, nella misura in cui le risorse affluiscano ai fondi solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate («*risorse di provenienza esterna all'ente, con vincolo di destinazione all'origine*»), come tali prive di effettivo impatto sul bilancio dell'ente utilizzatore.

Anche la deliberazione n. 23/2017/QMIG della Sezione delle autonomie, richiamando in motivazione quanto già affermato nella precedente deliberazione n. 20/2017/QMIG, ha ricordato che per le spese etero-finanziate «*la giurisprudenza della Corte ha ammesso la non applicabilità dei limiti di spesa prevista in materia di personale, non incidendo sulla gestione del bilancio per l'esercizio delle ordinarie funzioni, che gravano, invece sulle risorse proprie dell'ente*», precisando i presupposti ed i limiti entro i quali sia possibile escludere dai vincoli, le spese aventi copertura in finanziamenti da parte di soggetti terzi (assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente e correlazione fra l'ammontare del finanziamento ricevuto e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale).

Ciò posto, e venendo alla fattispecie in esame, afferma la Regione che le risorse destinate al potenziamento delle attività dei servizi antincendio boschivi dell'ARIF, allocate nello specifico capitolo di nuova istituzione del bilancio regionale, sarebbero «*da considerare neutre ai fini del calcolo del tetto di spesa del personale*», in quanto provenienti da un soggetto terzo (la Regione) e come tali inidonee a incidere sugli equilibri di bilancio dell'ente utilizzatore (Arif).

Nell'intendimento dell'amministrazione regionale, quindi, l'appostamento in bilancio di uno specifico capitolo destinato all'assunzione di personale ARIF sarebbe riconducibile al concetto di etero-finanziamento, che a sua volta renderebbe la relativa risorsa "estranea" al bilancio dell'Agenzia, secondo le indicazioni fornite dagli arresti consultivi della magistratura contabile.

La conseguenza di tale impostazione condurrebbe, sempre secondo la prospettazione della Regione, alla neutralizzazione della spesa discendente dall'utilizzo delle risorse destinate all'Agenzia per tale specifica finalità, rendendola ininfluente, ai fini del calcolo dei tetti di spesa per le assunzioni di personale.

Tale impostazione, a parere di questo Collegio, suscita non poche perplessità, non ravvisandosi, con riferimento al caso di specie, i presupposti enucleati dagli interventi pretori ed espressamente previsti anche dalla normativa più recente, in punto di spesa etero-finanziata connotata da neutralità finanziaria, atteso che, secondo quanto riferito dall'ente, si tratterebbe di risorse di fonte regionale (non dunque, di risorse statali o di provenienza comunitaria), prelevate dal bilancio regionale e precisamente, dal capitolo destinato alle spese di funzionamento dell'Agenzia e riallocate in un distinto capitolo, con la specifica finalità di potenziare il personale ARIF.

Non appare, invero, rinvenibile con riferimento a tali risorse, quel rapporto di "estraneità" del soggetto destinatario del finanziamento, rispetto all'ente (pubblico) finanziatore.

L'ARIF, ente tecnico-operativo di diritto pubblico istituito con la legge regionale 25 febbraio 2010 n. 3, è un ente strumentale della Regione Puglia ricompreso nel conto consolidato di quest'ultima, che beneficia di trasferimenti di risorse regionali per il suo funzionamento e per lo svolgimento dei compiti normativamente assegnati (come dettagliatamente elencati nell'Atto generale di organizzazione approvato con DGR 15 giugno 2011, n. 133), tra cui rientrano testualmente gli «*interventi di forestazione e di difesa del suolo sul demanio regionale, comprensivi delle* ***attività di antincendio boschivo***» (risorse che, dunque, trovano già copertura nel bilancio regionale).

Le risorse del bilancio regionale imputate al nuovo capitolo di spesa per «*l'espletamento dei* ***servizi antincendio boschivo*** *e di protezione civile in ambito forestale*" (destinato a finanziare le spese di personale connesse all'espletamento dei servizi omonimi), a parere di questo Collegio, presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione delle risorse finanziarie di parte corrente necessarie al funzionamento dell'Agenzia (cap. 121035), queste ultime idonee, al pari delle prime, a finanziare la spesa del personale in ragione del loro concreto utilizzo.

L'Agenzia, peraltro, è tenuta a rispettare, a titolo consolidato e a livello di gruppo regionale, il sistema dei vincoli generali di finanza pubblica in tema di personale.

Si richiama, sul punto, la deliberazione commissariale n. 191 del 2020 di approvazione dell'atto di programmazione triennale del fabbisogno di personale 2020/2022 dell'Arif, che rinvia alla DGR 30 luglio 2019, n. 1417 contenente «*Direttive per le Agenzie regionali e gli Enti controllati in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa di personale e delle altre spese – seguito DGR 1036/2015*», con la quale è stata disposta l'applicazione nei confronti delle Agenzie regionali (tra cui l'ARIF) del regime normativo e del tetto di spesa previsto dall'art. 1, comma 557 *quater* L. n. 296/2006; tanto in ragione dell'incidenza e dell'impatto che i bilanci degli enti strumentali hanno sugli equilibri di finanza pubblica e sulla situazione economico-patrimoniale delle amministrazioni territoriali cui fanno capo.

Le disposizioni in materia di contenimento della spesa per il personale rivestono, invero, natura cogente e inderogabile.

La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto il valore di "norma di principio" all'art. 1 comma 557 della Legge n.296/2006, ascrivendo i vincoli imposti, dal legislatore statale, all'incremento dell'aggregato "spesa di personale", nell'ambito dei princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014).

A tanto aggiungasi che il d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014, nell'armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, delle province e degli enti locali, ha introdotto il consolidamento dei conti tra gli enti e gli organismi ed enti loro partecipati, proprio «*nell'ottica di una maggiore trasparenza e responsabilizzazione dei diversi livelli di governo e nella prospettiva della salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza territoriale*» (in termini, Sez. aut. n. 9/2016). Scopo del bilancio consolidato, invero, è quello di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria, patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate e in quanto tale, esso costituisce lo strumento informativo primario dei dati finanziari del cd. "gruppo amministrazione pubblica".

Orbene, muovendo da queste premesse logiche e normative, appare evidente come l'operazione contabile contemplata dalla legge in esame finisca per frustare la finalità perseguita dal legislatore, quale quella di evitare che un ente pubblico possa compromettere i propri equilibri di bilancio attraverso incontrollati incrementi di spesa del personale.

Come innanzi rilevato, il meccanismo contabile previsto dalla legge regionale n. 9/2023 (che vede scomputare, dal capitolo 121035 destinato al "*funzionamento*" dell'Agenzia, un importo pari a € 6,5 mln e la reiscrizione dello stesso importo in un apposito capitolo del bilancio regionale destinato a finanziare specificamente le spese di personale dell'Arif, al dichiarato fine di escluderle dalle verifiche del rispetto dei limiti alla spesa del personale posti dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 e dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006), altro non costituisce che un espediente contabile volto a superare i tetti di spesa assunzionali, non ricorrendo nella specie una ipotesi di finanziamento da parte di un soggetto esterno, ma una mera riallocazione contabile, all'interno dello stesso bilancio regionale, di somme che erano già nella disponibilità

dell'Agenzia: l'Arif si ritrova, in altri termini, a beneficiare delle stesse risorse originariamente assegnate per il "funzionamento" (che vengono riallocate in una distinta voce del bilancio regionale) con l'intento di vederle sottratte dall'ambito di applicazione dei limiti di finanza pubblica relativi all'aggregato di spesa del personale (in quanto asseritamente finanziate con fonti di derivazione esterna).

Deve ritenersi, pertanto, che, in coerenza con il principio della prevalenza della sostanza sulla forma (principio contabile 4.2 punto 3.25 allegato al d.lgs. 118/2011, secondo cui l'effetto sostanziale dell'operazione contabile prevale sulla qualificazione giuridica formalmente attribuita dalle parti), l'etero-finanziamento non sia un predicato attribuibile alle risorse trasferite dalla Regione Puglia all'ARIF con legge regionale n. 9/2023; deve viceversa ritenersi che tali risorse vadano più correttamente ad alimentare la dotazione finanziaria complessiva assegnata all'Agenzia regionale per il suo funzionamento, ancor più se si considera che l'ambito di attività cui le stesse sono destinate - l'espletamento dei servizi antincendio boschivo – appare pienamente sovrapponibile a quello proprio delle risorse assegnate per le attività ordinarie (cfr. art. 2, comma 1, lett. d) della l.reg. n. 3/2010 che tra le attività in ambito forestale assegnate all'Agenzia, prevede quelle di *«supporto tecnico-amministrativo alla struttura regionale di protezione civile, ivi comprese le attività della Sala operativa unificata permanente (SOUP) di protezione civile, che espleta funzioni di coordinamento nella prevenzione e nella lotta contro gli incendi boschivi e le altre calamità che si verifichino nel territorio della Regione»).*

Opinare diversamente significherebbe ammettere l'aggiramento di un divieto di legge attraverso una semplice riallocazione contabile di risorse all'interno dello stesso bilancio.

Tale si delinea, invero, l'operazione contabile in argomento, considerata l'assenza di qualsivoglia indicazione e/o riferimento e/o rinvio a risorse di provenienza extra-regionale (di fonte statale, ovvero comunitaria), «*previste da apposita normativa*» ed «*espressamente finalizzate a nuove assunzioni*» (come prevede l'art. 57, comma 3-*bis*, del d.l. n. 104/2020), che consentirebbero di derogare ai vincoli assunzionali, in via del tutto eccezionale, per un tempo limitato («*per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento*»).

La disposizione in esame, viceversa, stando alla sua formulazione e ai chiarimenti forniti dall'ente in fase istruttoria, pare stanziare risorse «*espressamente finalizzata a nuove*

assunzioni» (6,5 mln per ciascun anno 2021, 2022 e 2023), attingendo dal capitolo del bilancio regionale già esistente e deputato alle spese di funzionamento dell'Agenzia, operazione che, alla luce delle sopra svolte considerazioni, non appare riconducibile alla previsione di cui all'art. 57, comma 3-*septies*, d.l. n. 104/2020 (anche perché si presterebbe ad applicazioni ripetute e illimitate, vanificando in tal modo la natura eccezionale dell'ipotesi derogatoria disciplinata dalla norma statale).

Questa Sezione rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore valutazione e/o approfondimento in merito all'operazione contabile sopra indicata.

***

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 15 «*Istituzione della Fondazione Tito Schipa*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 253 del 02.08.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 15/2022 promuove la costituzione della "*Fondazione di partecipazione Tito Schipa*", finalizzata al recupero, alla ricerca, alla promozione e alla divulgazione delle opere dell'artista "*Tito Schipa*", nonché allo sviluppo e alla diffusione della cultura musicale nel territorio regionale.

L'articolo 2 (*Partecipazione della Regione alla Fondazione*) specifica che «*La partecipazione della Regione, in qualità di socio fondatore-promotore, è subordinata all'approvazione dello Statuto e la stipulazione dell'atto costitutivo entro l'anno 2022*» (comma 1).

L'articolo 6 (*Patrimonio della Fondazione*) dispone che l**a** Regione Puglia:

- concorre alla costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della Fondazione di partecipazione "*Tito Schipa*" con una somma di euro 100 mila (comma 1);

- concorre annualmente al fondo di gestione della Fondazione di partecipazione "*Tito Schipa*": per l'anno 2022 con un importo pari a euro 50 mila e per l'anno 2023 con un importo pari a euro 150 mila, demandando alle leggi di bilancio annuale la quantificazione del contributo per gli esercizi successivi.

La norma finanziaria (art. 7) dispone che, alla copertura degli oneri derivanti dalla legge in argomento si provvede: con riferimento all'anno 2022, con l'iscrizione in termini di competenza e di cassa, nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 3, U.3.01.01.05.000 (*Fondo di dotazione Fondazione Tito Schipa*) per la quota di euro 100 mila e nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, U.1.04.01.02.000 *(Contributo*

annuale regionale al fondo di gestione di cui alla LR___/2022 istitutiva della Fondazione Tito Schipa) per la quota di euro 50 mila e contestuale prelevamento della somma di euro 150 mila dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 *"Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione"*; con riferimento all'anno 2023, con l'iscrizione, in termini di competenza, nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, U.1.04.01.02.000 (*Contributo annuale regionale al fondo di gestione di cui alla LR___/2022 istitutiva della Fondazione Tito Schipa)* della somma di euro 150 mila e contestuale prelevamento di corrispondente somma dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*".

La relazione tecnico-finanziaria non fornisce elementi circa i criteri di quantificazione degli oneri finanziari.

In considerazione di quanto sopra, l'Ente è stato invitato a illustrare i criteri di quantificazione degli oneri finanziari discendenti dalla norma e a trasmettere lo statuto e l'atto costitutivo della Fondazione.

Con nota assunta al prot. Cdc n. 2900/2023 a cura del Consiglio regionale e del Dipartimento Cultura, è stato chiarito che:

«Circa la quantificazione degli oneri derivanti dall'istituzione della Fondazione, nell'impossibilità di formulare specifiche previsioni in ordine alle attività che il nuovo Ente potesse programmare, si è fatto riferimento alle precedenti leggi regionali istitutive di analoghe Fondazioni:

- L.R. 22/2021 "Istituzione di una Fondazione per la formazione politica e istituzionale" (art. 5 € 50.000 per ogni esercizio finanziario)

- L.R. 23/2012, recante tra l'altro l'istituzione della Fondazione regionale 'Casa Puglia' (art. 1, comma 6 - € 50.000)».

L'Ente ha fatto presente, infine, che la Fondazione non è stata più costituita, e che, conseguentemente, «*le risorse finanziarie stanziate per il 2022 hanno costituito economie di bilancio*».

Osservazioni della Sezione

Il chiarimento fornito in sede di riscontro, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non può considerarsi esaustivo.

L'Ente assume di aver preso a riferimento, ai fini della quantificazione degli oneri finanziari, precedenti leggi regionali istitutive di «*analoghe Fondazioni*», richiamando, in particolare, la l. reg. n. 22/2021 che prevede l'Istituzione di una Fondazione «*per la formazione politica e istituzionale*», senza considerare che legge regionale in argomento ha formato oggetto di plurimi rilievi, da parte di questa Sezione, in occasione dell'esame delle forme di copertura delle leggi di spesa, approvate dalla Regione Puglia nel 2021 (cfr. deliberazione n. 126 del 2021).

La Sezione in particolare, in tale circostanza, rilevava la «*totale assenza di parametri di riferimento e quantificazione della spesa*» (elementi che, stando a quanto riferito dalla Regione, avrebbero formato oggetto di successiva "valutazione politica"), in uno alla «*mancanza di relazione tecnico finanziaria*» idonea, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, a comprendere il processo di quantificazione e di stima operato dall'Ente.

Si osservava, inoltre, come la tecnica legislativa adoperata (incentrata sull'indicazione di importi apoditticamente determinati in assenza di qualsivoglia previsione in ordine ai programmi da realizzare e ai relativi costi) rendesse aleatoria la relativa copertura, con il rischio, più che concreto, che dall'attuazione delle disposizioni normative, affidata a provvedimenti amministrativi successivi, conseguissero oneri finanziari privi di copertura, in uno a indebite forme di contribuzione "a regime", inconciliabili con il requisito di autosufficienza patrimoniale proprio della fondazione.

Le medesime criticità si riscontrano con riferimento alla legge regionale in esame n. 15 del 2022, non emergendo dalla documentazione tecnica allegata sufficienti elementi atti a comprendere il percorso che ha portato alla stima dell'onere.

Tali omissioni, all'evidenza, precludono la formulazione di valutazioni in merito all'attendibilità e alla congruità della quantificazione operata.

***

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 18 «*Istituzione dell'Albo regionale delle società benefit e del relativo marchio. Indirizzi sugli incentivi alle società benefit regionali*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 80 del 23.05.2022

Referto tecnico: presente

La Regione Puglia, nell'ambito del proprio obiettivo di crescita sostenibile del sistema produttivo pugliese, favorisce e incentiva la diffusione sul territorio regionale delle

società benefit, intese come società che conciliano lo scopo di lucro con una o più finalità di beneficio comune, in tal modo perseguendo la produzione di valore aggiunto sociale mediante modelli di business sostenibili e inclusivi.

A tal fine, la legge regionale n. 18/2022 istituisce l'Albo regionale delle società benefit di Puglia (SBP) nell'ambito del quale le società iscritte possono riconoscersi reciprocamente come soggetti che preservano l'eccellenza del Made in Puglia, caratterizzata da un nuovo modo di fare impresa, più attento alle persone e all'ambiente. La definizione dei requisiti e delle modalità per l'iscrizione e la tenuta dell'Albo sono demandati a specifico regolamento regionale (articolo 2, comma 4). Al medesimo regolamento è demandata la disciplina di attribuzione e uso di uno specifico marchio regionale delle SBP, da istituire con provvedimento di Giunta regionale (articolo 3).

L'articolo 4 (*Interventi in favore delle società benefit*) della norma prevede una serie di interventi a favore delle società benefit, mentre l'articolo 6 *(Istituzione di hub territoriali e di una sezione delle buone prassi nell'Albo regionale delle SBP*) promuove l'istituzione di hub territoriali o l'assegnazione di compiti ad hub territoriali esistenti che facilitino la diffusione della conoscenza della disciplina, delle caratteristiche e dei benefici delle società benefit.

L'art. 7 (*Disposizione finanziaria*) stabilisce che gli oneri derivanti dalla legge regionale in esame, pari ad euro 200.000,00, trovano copertura nelle economie vincolate dell'avanzo di amministrazione formatesi negli esercizi precedenti sui capitoli di spesa collegati al capitolo di entrata E2032351 "*Fondo unico Regionale art. 19 comma 6, D.lgs. 112/98*", da riscriversi nell'ambito della missione 14, programma 1, titolo 1 del bilancio 2022, capitoli U1401016 (*Albo regionale delle società benefit e del relativo marchio - trasferimenti ad imprese*) per euro 100.000,00 ed U1401017 (*Albo regionale delle società benefit e del relativo marchio - trasferimenti ad amministrazioni locali per il sostegno alle imprese*) per altri euro 100.000,00; rinvia, per gli esercizi successivi, la definizione delle spese e delle relative coperture alle leggi di bilancio.

La Sezione, con nota n. 2534/2023 chiedeva chiarimenti in merito alla rilevata assenza, nel referto tecnico allegato al disegno di legge, di criteri di quantificazione degli oneri discendenti dalla norma.

Riscontro della Regione

Nel riscontro fornito a cura del Dipartimento Sviluppo Economico, l'Ente spiega che «*La quantificazione complessiva degli oneri a copertura della legge, come previsto all'art. 7, tiene conto di due macro voci di spesa: risorse umane e risorse strumentali*» e che la metodologia di calcolo utilizzata per la stima dei costi relativi a tali funzioni si è basata su un'attività di *benchmarking* con precedenti procedure di affidamento, gestite nell'ambito delle diverse strutture regionali, per servizi assimilabili.

Dopo aver riassunto le funzioni introdotte dalla norma (*1. sottoscrizione di protocolli operativi con università, centri di ricerca, soggetti del partenariato economico e sociale e soggetti del Terzo settore e professionisti, al fine di supportare le realtà produttive pugliesi nella conoscenza degli standard di valutazione e di misurazione d'impatto che le società benefit generano nel contesto sociale, economico e ambientale di riferimento; 2. promozione dell'istituzione di hub territoriali o l'assegnazione di compiti ad hub territoriali esistenti (che vadano a facilitare la diffusione della conoscenza delle società benefit); 3. promozione e realizzazione di uno sportello virtuale (piattaforma) di prima consulenza alle realtà produttive, che intendano assumere la qualifica giuridica di società benefit; 4. istituzione e gestione di un Albo e del marchio relativo; 5. la previsione di un premio annuale per i migliori report di impatto delle Società benefit di Puglia*) precisa che per le attività di cui ai punti 1), 2) e 3), la spesa è stata stimata in complessivi € 80.000 avendo come valore di riferimento una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. 50/2016, a cura dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione (ARTI), concernente i servizi di organizzazione e promozione del ciclo di eventi tematici "Future4Puglia", mentre in relazione al punto n. 4) che si sostanzia nella creazione, implementazione e gestione di un registro dedicato alle società benefit, nonché alle attività di gestione del relativo marchio, il parametro di riferimento utilizzato è stato l'affidamento alla società Innovapuglia S.p.A. dei servizi di sviluppo e gestione dei Registri socio assistenziali, a cura del Servizio Programmazione Sociale della Regione Puglia, fortemente assimilabili dal punto di vista tecnico. Il prezzo di affidamento, interamente proiettato sulla dotazione finanziaria della legge in esame, è stato pari a € 90.000 + IVA per un totale di € 110.000 determinato sulla base di uno specifico progetto definitivo. La quota residuale pari ad € 10.000 è stata forfettariamente stimata per l'organizzazione delle attività di cui al premio descritto al punto 5).

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti in fase istruttoria, non senza rilevare, ancora una volta le carenze contenutistiche della documentazione tecnica allegata al disegno di legge, che si limita a indicare il mero importo della spesa, poi, riportata nella norma, senza illustrare il procedimento di calcolo o valutativo sotteso alla quantificazione dell'onere.

Al riguardo, si ribadisce la necessità di illustrare, in maniera esaustiva le modalità di quantificazione degli oneri, oltre che delle relative coperture, già in fase di predisposizione del disegno di legge, al fine di consentire adeguate valutazioni da parte di questa Sezione.

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

***

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 24 «*Disciplina delle strade del vino e dell'olio extravergine di oliva*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 62 del 17.02.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 24/2022 nasce con l'intento di favorire e rafforzare la competitività vitivinicola e olivicola pugliese attraverso lo sviluppo delle "*Strade del vino e dell'olio*".

La norma fornisce primariamente la definizione di "Strada", intesa come percorso viario inserito nell'ambito dei territori su cui insistono le produzioni vitivinicole e olearie a denominazione di origine e a indicazione geografica; definisce, quindi, i requisiti necessari per istituire nuove strade ed integrare le strade del vino esistenti, dando vita a Comitati di promozione e gestione delle strade stesse e creando centri di informazione e di accoglienza per i turisti; prevede (art. 9) l'assegnazione di contributi da parte della Regione, a valere sui fondi regionali per l'agricoltura, finalizzati a forme di intervento opportunamente elencate e volte alla valorizzazione delle strade singole o associate.

L'articolo 16 (*Norma finanziaria)* prevede che alla copertura degli oneri derivanti dalla legge, quantificati in euro 199.308,00 per l'anno 2022, si provvede con iscrizione di pari importo, in termini di competenza e cassa, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, del bilancio regionale e contestuale riduzione della corrispondente somma dalla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3862 *Rimborso di entrate e proventi diversi erroneamente riscossi* **(**cfr. referto tecnico) – esercizio 2022; contestualmente, demanda la definizione degli oneri relativi agli esercizi finanziari successivi alle relative leggi annuali e pluriennali di bilancio.

La relazione tecnico-finanziaria rende noto che al fine di stimare la quantificazione dell'onere finanziario della proposta di legge si è preso a riferimento il set di dati provenienti dalla relazione sull'attuazione della legge regionale Toscana 5 agosto 2003, n. 45 «*Disciplina della strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità*» che prevede l'erogazione di contributi finanziari per le medesime attività previste dall'art. 9 della legge pugliese.

Essendo sovrapponibile sia la tipologia di interventi previsti dalle leggi regionali pugliese e toscana e sia la situazione di fatto precedente all'approvazione delle due leggi che vedeva l'esistenza di 15 strade in Toscana e 11 in Puglia, i costi riscontrati e il numero di interventi finanziati riportati nella relazione d'attuazione toscana rappresentano il termine di paragone utilizzato per la quantificazione degli oneri potenzialmente derivanti dall'attuazione della legge pugliese: facendo riferimento al costo medio per intervento pari a 13.800 euro desumibile dalla relazione toscana, la dotazione di 200.000 euro consentirebbe in Puglia di finanziare 14-15 progetti, dando così modo di intervenire ampiamente tanto sulle strade esistenti (11 attualmente) tanto su quelle eventuali di nuova istituzione.

L'iniziale proposta di legge individuava, a fronte di oneri finanziari pari ad euro 200.000 per il 2021, la copertura finanziaria a valere sulla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*". L'indicazione del capitolo 3862 in luogo del capitolo 1110070, per la copertura di oneri pari ad euro 199.308,00 per l'anno 2022 (in luogo di € 200.000 nel 2021) veniva introdotta successivamente con emendamento; il referto tecnico allo stesso allegato, tuttavia, non forniva chiarimenti circa le disponibilità finanziarie venutesi a

creare sullo stanziamento di spesa del capitolo 3862 né sulle ragioni che avevano condotto a una modifica dell'importo e del capitolo di prelevamento delle risorse.

Ciò posto, è stato chiesto all'Ente di indicare i criteri di quantificazione dello stanziamento a bilancio del capitolo 3862 e le ragioni che hanno determinato il venir meno delle previsioni di spesa inizialmente adottate.

Riscontro della Regione

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 2900/2023 la Regione ha fatto presente che:

«L'importo originario della proposta di legge è stato rideterminato nel corso dell'esercizio 2021, al momento della prenotazione di risorse sul fondo leggi in corso di approvazione sul 2022. In particolare, la riduzione è stata apportata in relazione alle risorse effettivamente disponibili sul 2022, tenendo conto che modesta entità della riduzione non avrebbe inficiato il perseguimento delle finalità della norma. (…)

Nel 2022, tuttavia, a seguito della destinazione delle risorse del fondo leggi in corso di approvazione ai provvedimenti contenuti nell'elenco allegato al bilancio di previsione 2022 e pluriennale 2022-2024, si è scelto di finanziare la proposta di legge in esame, non contenuta in tale elenco, con le risorse resesi disponibili sul capitolo di spesa n. U0003862».

In relazione alla quantificazione dello stanziamento iniziale del capitolo U0003862 e alle motivazioni circa le disponibilità finanziarie che si sono create sullo stesso, ha richiamato la risposta relativa alla l.r. n. 5/2022.

Osservazioni della Sezione

Si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 5/2022, in punto di necessaria analitica esposizione delle operazioni di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, anche con riferimento alla capienza del capitolo interessato dalla riduzione, ribadendo la necessità che la relazione tecnico-finanziaria contenga: *i)* un'esplicita attestazione della disponibilità finanziaria del capitolo interessato dalla riduzione; *ii)* la specificazione delle ragioni che hanno determinato tale disponibilità (se trattasi di risparmi o di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa); *iii)* l'attestazione che su quelle risorse non pesino altri oneri collegati a leggi preesistenti.

Sul punto, si richiama la deliberazione n. 8/2021/INPR della Sezione delle autonomie che ha avuto modo di chiarire che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire sempre in sede di relazione

tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.

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

***

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 25 «***Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Taranto e Pulsano*».**

Disegno di legge della Giunta regionale n. 180 del 04.08.2021

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 25/2022 nasce dalla volontà dei Comuni di Taranto e Pulsano di modificare le proprie circoscrizioni territoriali mediante ampliamento del territorio del Comune di Pulsano a seguito dell'incorporazione di alcune zone del Comune di Taranto.

La relazione tecnica di accompagnamento allo schema di disegno di legge evidenzia l'esistenza di oneri finanziari connessi all'attuazione della norma dovuti, essenzialmente, allo svolgimento delle consultazioni referendarie della popolazione interessata, sensi dell'art. 30 della l. r. n. 27/73 (forniture di stampati e schede, oneri per i compensi al presidente e ai componenti dei seggi, spese per i componenti l'ufficio centrale per il referendum consultivo della competente corte d'appello; spese relative alle attività di supporto per l'organizzazione tecnica; spese relative alla consulenza della Prefettura territorialmente competente e per la retribuzione dell'attività di lavoro straordinario prestato dalla struttura regionale di supporto alle attività referendarie).

L'art. 5 (*Disposizioni finanziarie*) prevede che ai suddetti oneri, pari ad euro 15.000,00, venga data copertura in termini di competenza e di cassa, a valere sullo stanziamento 2022 del bilancio alla missione 1, programma 7, titolo 1, capitolo 1740 "*Spese per lo svolgimento di referendum di cui alla L.R. 26/73 e successive modifiche*".

In considerazione di quanto sopra, la Sezione chiedeva alla Regione di illustrare i criteri adottati per la quantificazione dei suddetti oneri, mancandone i riferimenti nel referto tecnico del 22.07.2021.

Riscontro della Regione

L'Ente riferiva, senza fornire dettagli in termini quantitativi, che «*l'onere finanziario del SDL (modificazione territoriale con referendum regionale) è stato stimato tenendo in considerazione le spese per lo svolgimento di procedure referendarie similari già svolte in passato, cercando di dimensionare la quantificazione dello stesso onere alla dimensione e alla tipologia del referendum regionale in questione, nonché alla complessità della procedura sulla base dell'ampiezza territoriale di riferimento*».

Osservazioni della Sezione

La quantificazione degli oneri non risulta allo stato verificabile, in assenza di qualsivoglia indicazione in ordine alla dimensione finanziaria dei parametri assunti a riferimento per la stima della spesa regionale in argomento.

Si richiama, pertanto, l'attenzione della Regione sulla necessità di esporre, in maniera puntuale, il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari, esplicitando la metodologia seguita e gli esiti dell'analisi condotta nella relazione tecnico-finanziaria.

***

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 26 «*Organizzazione e modalità di esercizio delle funzioni amministrative in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 114 del 28.07.2022

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 26/2022 disciplina l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, provvedendo a un complessivo riordino delle disposizioni normative regionali esistenti e al loro allineamento con la normativa statale.

L'articolo 17 (*Disposizioni finanziarie*) prevede, in particolare, al comma 2, che venga stanziato l'importo di euro 2 milioni, in termini di competenza e cassa per l'esercizio 2022 sulla missione 9, programma 2, titolo 1, previa applicazione dell'avanzo di amministrazione al 31/12/2021, a valere sulle economie vincolate formatesi negli esercizi precedenti sui capitoli di spesa collegati al capitolo di entrata n. E2032400 (*Trasferimenti correnti da Amministrazioni Centrali - Assegnazioni statali per oneri di funzionamento in attuazione del decreto l.vo 112/98 in materia di tutela ambientale*) al fine di ristorare la Città Metropolitana di Bari e le Province per l'esercizio delle deleghe di competenza in materia di PAUR a decorrere dal 2017, anno di introduzione del PAUR con il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (*Attuazione della direttiva 2014/52/UE del*

Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articolo 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), sino al 21 settembre 2021, data di entrata in vigore della legge regionale 21 settembre 2021, n. 33.

Il referto tecnico allegato al disegno di legge n. 114 del 28.07.2022 prevede, invece, che la copertura di detti oneri avvenga sempre attraverso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione al 31.12.2021, ma a valere sulle economie vincolate formatesi negli esercizi precedenti sul capitolo di entrata n. E3062130 *(Proventi derivanti dallo svolgimento delle attività connesse all'applicazione della normativa in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento collegato ai cap. 641020-641025).*

La Sezione, vista la contraddizione, ha chiesto all'Ente di chiarire quale fosse il capitolo di entrata a cui fare riferimento per l'individuazione della quota di avanzo vincolato applicabile nella fattispecie.

Riscontro della Regione

La Regione, con il riscontro prot. n. 2900/2023, ha riferito che, per mero refuso, la relazione di accompagnamento e il referto tecnico riportano indicazione del «*capitolo di entrata n. E3062130 in luogo del capitolo E2032400 correttamente indicato nell'articolo 17 della norma e al quale si è fatto effettivamente riferimento per l'applicazione delle quote di avanzo vincolato*».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente.

***

Legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 171 del 21.11.2022

Referto tecnico: presente

Con la legge regionale n. 30 del 30 novembre 2022, la Regione Puglia ha inteso introdurre le variazioni necessarie a recepire le risultanze del rendiconto regionale 2021 (approvato con legge regionale del 30 novembre 2022, n. 29), nonché le variazioni ritenute necessarie ad adeguare il bilancio di previsione alle vicende economico-finanziarie sopravvenute.

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

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

Ai fini del presente referto, si è ritenuto opportuno procedere all'esame delle seguenti disposizioni normative:

- **art. 7** (*Disposizioni per il recupero delle liste di attesa*) – *referto tecnico non presente*: assegna una dotazione finanziaria di euro 15 milioni nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1 per l'esercizio finanziario 2022 al fine di soddisfare tempestivamente le richieste di prestazioni ambulatoriali e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica covid e, contestualmente, allo scopo di ridurre le liste di attesa;

- **art. 9** (*Disposizioni in materia di pubblica utilità per personale in cassa integrazione*) - *referto tecnico non presente*: assegna nel bilancio regionale autonomo, una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2022, in termini di competenza e di cassa, di euro 500 mila, al fine di promuovere in via sperimentale interventi a sostegno della realizzazione di lavori di pubblica utilità rivolti a lavoratori in cassa integrazione;

- **art. 10** *(Disposizione in materia di personale ARIF) – referto tecnico presente*: dispone, in considerazione dell'ampliamento e della modifica dei compiti assegnati all'*Agenzia regionale attività irrigue e forestali* (ARIF), l'applicazione, a tutto il personale di nuova assunzione, del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle funzioni locali (comma 1), nonché, a decorrere dal 1° gennaio 2023, l'applicazione del medesimo contratto al personale già dipendente dell'ente e inquadrato nel contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico forestale e idraulico agraria (comma 2).

- **art. 16** (*Modifiche alla legge regionale 25 marzo 1974, n. 18*) – *referto tecnico presente*: sostituisce gli articoli 9 e 23 della l.r. n. 18/1974 avente ad oggetto "*Ordinamento degli uffici e stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione Puglia*", relativi alla composizione delle segreterie particolari, rispettivamente, del Presidente, dei Vice Presidenti, dei Segretari e dei Presidenti delle Commissioni consiliari e del Comitato per il Piano (art. 9), e del Vice-Presidente della Giunta regionale e degli Assessori (art. 23). Gli articoli, nella nuova formulazione, assegnano a ciascuna delle strutture anzidette un

dipendente della Regione con qualifica di autista. Il comma 3 dell'articolo 16 precisa che "*Dalle disposizioni di cui al presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Agli adempimenti disposti dalle presenti disposizioni si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione*". La relazione allegata all'emendamento n. 2 al ddl n. 171/2022, approvato in data 28.11.2022, con cui si introduce l'art. 16 della l.r. n. 30/2022, specifica che l'inclusione di tale figura nell'alveo delle dotazioni in carico alle strutture amministrative di supporto agli organi politici previsti dalla l.r. n. 18/1974 è prevista "*anche al fine di poter autorizzare il predetto personale all'espletamento delle prestazioni di lavoro straordinario per esigenze eccezionali*" previste ai sensi dell'articolo 32, comma 3, CCNL Funzioni Locali, triennio 2019-2021, del 16.11.2022, "*nell'ambito delle risorse stanziate sul fondo per il salario accessorio*". Il referto tecnico allegato all'emendamento riporta la seguente clausola di neutralità finanziaria, successivamente ripresa nell'articolato di legge: "*L'emendamento attiene esclusivamente alla classificazione degli autisti tra i dipendenti assegnati alle strutture a supporto degli organi politici di cui alla legge regionale 25 marzo 1974, n. 18, non comportando direttamente o indirettamente nuovi o maggiori oneri rispetto alle risorse già stanziate in bilancio*";

- **art. 18** (*Ampliamento degli enti certificatori della storicità dei veicoli ai fini del riconoscimento delle agevolazioni fiscali previste per la tassa automobilistica*) - *referto tecnico presente*: la disposizione amplia la categoria degli enti certificatori della storicità dei veicoli ai fini del conseguimento dell'agevolazione prevista dall'articolo 1, comma 1048, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), per i veicoli di interesse storico e collezionistico. Secondo il comma 3 dell'articolo 18 "*Dall'applicazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale*". Il referto tecnico aggiunge che "*Il riconoscimento del Registro ACI storico non comporta riflessi in termini di minori entrate in quanto non amplia, ma semmai circoscrive in modo rigoroso e predeterminato, l'insieme dei veicoli che potrebbe accedere al beneficio già previsto dalla norma nazionale*";

- **art. 20** (*Screening neonatale visivo*) – *referto tecnico presente*: al fine di garantire la diagnosi precoce di malattie in età neonatale e la relativa somministrazione di efficaci terapie anche farmacologiche, introduce lo screening obbligatorio neonatale per le

malattie oculari congenite, salvo dichiarazione di espresso rifiuto da parte degli aventi diritto. La norma prevede, altresì, che nel termine perentorio di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della stessa, le aziende sanitarie interessate, assumano tutti i provvedimenti organizzativi più idonei all'esecuzione del test, compreso l'eventuale acquisto e dotazione delle relative apparecchiature qualora non siano nella disponibilità di altre unità operative dello stesso stabilimento ospedaliero. Il referto tecnico rappresenta che il test di screening in questione, essendo ricompreso nei Livelli Essenziali di Assistenza, e dunque essendo erogabile con oneri a carico del FSR (Fondo Sanitario Regionale), non impatta sulla finanza regionale;

- **art. 21** (*Norme per l'esecuzione della legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1)* – si rinvia alla successiva Sezione dedicata all'esame delle leggi "non onerose";
- **art. 22** (*Norme per l'esecuzione della Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14*) - si rinvia alla successiva Sezione dedicata all'esame delle leggi "non onerose".

***

La Regione Puglia, con **nota** prot. prot. n. AOO_006/000811 **del 01.06.2023 (**prot. Cdc 2900 del 01.06.2023) **e nota** prot. n. AOO_006 / 001057 **del 14.07.2023** (prot. Cdc n. 3476 del 14.07.2023)**,** ha fornito riscontro alle richieste di chiarimenti avanzate in fase istruttoria, fornendo le seguenti ulteriori precisazioni:

- **con riferimento all'art. 7** (*Disposizioni per il recupero delle liste di attesa*), ha richiamato la deliberazione di Giunta regionale n. 1088 del 28.07.2022, di approvazione del provvedimento recante: «*Piano recupero Liste d'attesa. - Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104. Aggiornato ai sensi della Legge 23 luglio 2021, n. 106. Art. 1, comma 276, 278 e 279 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234. Variazione al bilancio di previsione per l'e.f. 2022*», affermando che «*l'Allegato al Piano di recupero delle liste d'attesa ha individuato espressamente i ricoveri e le prestazioni di specialistica ambulatoriale, organizzati per livelli di complessità e priorità. Pertanto, l'importo pari ad € 15.000.000 è stato determinato dall'analisi puntuale dello scostamento della produzione rispetto all'anno 2019 per quelle prestazioni oggetto di attenzione nel piano regionale. In particolare, l'analisi ha posto particolare attenzione agli interventi chirurgici di alta complessità nonché agli interventi oncologici. Inoltre, sono stati considerati, per quanto attiene i ricoveri, i DRG "fuga", ovvero le prestazioni maggiormente erogate nei confronti dei cittadini pugliesi da parte delle altre Regioni italiane*». Con l'ulteriore riscontro del 14.07.2023, ha fornito ulteriori

chiarimenti precisando che «*Il piano di cui alla predetta deliberazione è da intendersi quale programmazione complessiva del recupero liste d'attesa, da attuarsi in attività ordinaria nonché attraverso le modalità consentite dalla normativa vigente in materia, ed in particolare, facendo ricorso a: prestazioni aggiuntive o acquisto di prestazioni da strutture private accreditate. Pertanto, tenuto conto, in particolare delle prestazioni di ricovero, espressamente individuate dal citato Piano per classi di priorità, è stata determinata la quantificazione della spesa di 15 milioni di euro, secondo la seguente metodologia: n. ricoveri in lista d'attesa, distinti per DRG, moltiplicato per la relativa tariffa*»;

- **in relazione all'art. 9** *(Disposizioni in materia di pubblica utilità per personale in cassa integrazione)*, ha riferito che la quantificazione degli oneri era da collegare ad una proposta di modifica dell'art. 26 del d. lgs. 150/2015 avanzata dalla Regione Puglia in sede di approvazione della legge di bilancio nazionale e ai parametri ivi indicati. In particolare, la proposta di modifica prevedeva l'aggiunta, al citato art. 26, di un comma 4-*bis* denominato "*indennità mensile di partecipazione*" del seguente tenore: «*Nell'ambito delle aree di crisi industriale complessa, riconosciute ai sensi del DM 31 gennaio 2013, le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del Decreto Legislativo n.165/2001, possono impegnare i lavoratori percettori di sostegno al reddito per lo svolgimento, su base volontaria, delle attività di cui al comma 1, nei limiti dell'orario settimanale corrispondente alla differenza tra l'orario calcolato in base al precedente comma 4 e l'orario full time previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti che svolgono attività analoghe presso il soggetto promotore (…). Le convenzioni di cui al comma 2 dovranno prevedere la corresponsione, a favore dei lavoratori di cui al precedente capoverso, di una "indennità mensile di partecipazione" nella misura di Euro 6,00 per ogni ora di effettiva attività svolta e, comunque, nel limite massimo di euro 150,00 mensili. L'indennità mensile di partecipazione potrà avere durata sino a mesi 6 e potrà essere prorogata, sussistendo le condizioni di copertura finanziaria, per un ulteriore periodo non superiore a mesi 6; ai costi dell'indennità di partecipazione provvedono le Regioni e le province autonome, con oneri a proprio carico*». Ha, altresì, chiarito che «*la proposta di emendamento dell'art. 26 del decreto legislativo n. 150/2015, costituente il presupposto giuridico per l'attuazione degli interventi previsti dall'art. 9 della legge regionale non è stata recepita nel testo approvato dal Parlamento. In mancanza di tale presupposto giuridico la Giunta non ha proceduto ad individuare i criteri e le modalità per l'assegnazione del*

finanziamento come previsto dal comma 1 dell'art. 9 della legge regionale n. 30/2022, con conseguente decadenza del relativo stanziamento di euro 500.000,00»;

- in relazione **all'art. 10 (***Disposizione in materia di personale ARIF*) che prevedeva l'applicazione, al personale dell'Agenzia, del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle funzioni locali, ha reso noto che tale norma è stata abrogata dall'art 45, comma 1 della legge regionale 21 marzo 2023, n. 1 recante «*Legge in materia di foreste e filiere forestali e disposizioni diverse*»;
- **in relazione all'art. 16**, *(Modifiche alla legge regionale 25 marzo 1974, n. 18*), che sostituisce gli articoli 9 e 23 della l.r. n. 18/1974 avente ad oggetto "*Ordinamento degli uffici e stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione Puglia*", relativi alla composizione delle segreterie particolari, l'Ente ha affermato che la disposizione «*ha carattere meramente ricognitivo delle unità di personale con mansioni di autista già assegnate ai componenti dell'Ufficio di Presidenza, limitandosi a disporre, sul piano organizzativo, l'inserimento delle stesse unità in seno alle segreterie particolari del Presidente del C.R., di ciascuno dei due Vice Presidenti e di ciascuno dei due Consiglieri Segretari*». Ha aggiunto che «*Trattandosi di unità di personale già presenti e assegnate ai predetti Organi, la citata disposizione non ha comportato un incremento di spesa*», mentre «*Per quanto attiene al numero complessivo degli autisti che si prevede di inserire nell'organico regionale da assegnare sia alla Giunta regionale che al Consiglio regionale, è stato individuato un fabbisogno di 20 unità categoria B con profilo professionale di autista e sono in corso le procedure di reclutamento per tali 20 unità*».

Data l'incompletezza del riscontro, questa Sezione, con nota n. 3121/2023, ha chiesto all'Ente di indicare il numero complessivo delle segreterie particolari interessate dalla disposizione in argomento, nonché di chiarire in cosa consistessero le "*procedure di reclutamento*" in corso finalizzate a soddisfare il fabbisogno di 20 unità di categoria B con profilo professionale di autista.

L'ente, con nota del 14.07.2023, ha riferito che «*Il numero delle segreterie particolari interessate dalla disposizione di cui all'art. 9 della legge regionale n. 18/1974, come sostituito dall'art. 16 della legge regionale n. 30/2022, è pari a 12 (segreterie particolari del Presidente del Consiglio Regionale, dei due Vicepresidenti, dei due Consiglieri Segretari, dei Presidenti di ciascuna delle sette Commissioni consiliari permanenti). La norma menziona anche la segreteria particolare del Presidente del Comitato per il Piano, organo mai istituito. Il numero*

delle segreterie particolari interessate dalla disposizione di cui all'art. 23 della legge regionale n. 18/1974, come sostituito dall'art. 16 della legge regionale n. 30/2022, è pari a 10. Il numero complessivo delle segreterie particolari interessate dall'articolo 16 della legge regionale n. 30/2022 è, pertanto, pari a 22. Con riguardo alle procedure di reclutamento in corso, si rappresenta che è in fase di svolgimento il concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione, nell'ambito dell'attuale dotazione organica e del piano dei fabbisogni triennale vigente, a tempo pieno e indeterminato di n. 20 unità di categoria B3, presso la Regione Puglia, Area professionale operativa/amministrativo-tecnica, profilo professionale Autista specializzato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, IV Serie Speciale Concorsi ed Esami, n. 25 del 29 marzo 2022. Si precisa che tali posizioni tengono conto dei posti vacanti per quiescenze e comprendono anche le posizioni di autisti assegnati ai Dipartimenti, tra cui quelli relativi alla Protezione Civile»;

- **con riferimento all'art. 18** (*Ampliamento degli enti certificatori della storicità dei veicoli ai fini del riconoscimento delle agevolazioni fiscali previste per la tassa automobilistica)* è stato chiarito che l'intento del legislatore regionale non è quello di ampliare la platea dei veicoli che possono aspirare a fruire dell'agevolazione fiscale della riduzione della tassa automobilistica prevista per i veicoli storici, ma esclusivamente «*di ricomprendere nel novero degli enti certificatori richiamati dall'articolo 1, comma 1048, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (vale a dire: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Storico FMI) anche l'Automobile Club Italia nella misura in cui sia possibile il rilascio del certificato di storicità anche ai veicoli iscritti nel Registro ACI storico*», non intervenendo sui requisiti di accesso alla citata agevolazione;
- **in relazione all'art. 20** (*Screening neonatale visivo*) l'Ente ha riferito che «*lo screening neonatale per la diagnosi precoce della cataratta congenita è già una prestazione ricompresa nei Livelli Essenziali di assistenza*», che «*la quota di test da effettuarsi è riferibile al numero di parti registrati annualmente nella Regione Puglia*» e che, pertanto, «*il finanziamento del citato test è già ricompreso nell'assegnazione indistinta del Fondo Sanitario Regionale alle singole Aziende Sanitarie*».

Osservazioni della Sezione

In primis, giova rammentare che la legge regionale di assestamento al bilancio, in base alla vigente legislazione statale (art. 15, comma 9, l. n. 243/2012 e l. n. 196/2012 e art. 50 d.lgs. n. 118/2011, estensibili alle Regioni anche in ragione della giurisprudenza

costituzionale, sent. n. 184/2016; sent. n. 279/2006), è deputata unicamente ad adeguare la legislazione di spesa vigente alle nuove esigenze, tenuto sempre conto della salvaguardia degli equilibri di bilancio, senza apportare innovazioni alla legislazione sostanziale, sicché l'introduzione di nuovi o maggiori oneri di spesa dovrebbe a rigore trovare collocazione in apposite leggi regionali di spesa, in ossequio ai principi di trasparenza e di copertura finanziaria.

Al contempo, deve ribadirsi che la legge di assestamento può esplicare con pienezza la propria funzione allocativa (di rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa in funzione delle necessità emerse in corso d'anno), se debitamente corredata di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui all'art. 17, comma 3, della l. n. 196/2009, che costituisce l'antecedente logico-giuridico per la corretta individuazione della copertura dell'onere.

La legge regionale n. 30/2022 reca disposizioni multisettoriali, anche innovative della legislazione vigente, non suffragate, nella maggior parte dei casi, da un'analitica esplicitazione, in sede di referto tecnico, dei criteri sottesi alla quantificazione degli oneri finanziari, limitandosi gli stessi, il più delle volte, a dare per presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, viceversa, essere rappresentata e comprovata analiticamente.

Tali adempimenti – lungi dall'essere mere "clausole di stile" – costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost.

***

4.1. Leggi contenenti la clausola di invarianza finanziaria che hanno formato oggetto di approfondimento

Legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1 «*Misure per il potenziamento dello screening di popolazione sul tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni geniche germinali*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 372 del 06.12.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

Obiettivo della legge regionale n. 1/2022 è quello di potenziare l'attività di screening per la diagnosi precoce del tumore alla mammella e attuare programmi di sorveglianza clinica e strumentale delle forme eredo-familiari del tumore alla mammella e all'ovaio.
In particolare, con le disposizioni in argomento, si supera lo screening effettuato ogni due anni alle donne di età compresa tra i 50 e 74 anni, allargando il target di popolazione alle donne nella fascia d'età 45-49 per le quali viene previsto uno screening annuale e rimettendo ai medici di medicina generale, per la fascia d'età 40-44, la prima valutazione del rischio in persone con storia familiare positiva, sulla base di protocolli internazionali e nazionali, demandando poi la decisione finale di ammissione al programma di screening ai centri senologici di riferimento territoriale.
Nel capo II della legge, inoltre, s'istituisce il programma di Consulenza Genetica Oncologica – CGO (art. 5) assicurato a tutte le persone affette da tumore della mammella e dell'ovaio o a rischio per una predisposizione di tipo familiare, allo scopo di programmare eventuali misure di sorveglianza clinica e strumentale, nel rispetto delle linee guida nazionali e internazionali.
Nel caso di accertamento della variante patogenetica, i centri di screening mammografico e ginecologico provvedono all'esecuzione di un programma di sorveglianza clinico-strumentale e alla prescrizione delle prestazioni dallo stesso previste (art. 11).
L'art. 14 della legge regionale rubricato «*Istituzione di codice di esenzione – D99*», dispone che «*la CGO e l'eventuale test genetico (…), nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico strumentale di cui all'art. 11, sono disposti con il codice di esenzione D99*».
L'art. 15 (*Norma finale*), prevede che "*La Giunta regionale può provvedere a modificare i criteri e le modalità di accesso e svolgimento della CGO così come previsti dalle presenti disposizioni, sulla base di motivate valutazioni susseguenti alla sua prima applicazione, ovvero qualora alcune disposizioni previste dovessero interferire con l'utilizzo delle migliori metodologie standardizzate oggetto di protocolli operativi nazionali e internazionali*".
La scheda di analisi tecnico-normativa riconduce le prestazioni sanitarie di cui alla legge in esame tra quelle indicate nei LEA dal momento che «*Il sistema di programmazione, monitoraggio e valutazione che caratterizza il PNP (Piano Nazionale della Prevenzione) rappresenta uno degli strumenti per dare attuazione e concretezza al LEA "Prevenzione collettiva e sanità pubblica"*».

La legge, in sede di approvazione, è stata dichiarata come non comportante «*oneri a carico del bilancio regionale*» (deliberazione Consiglio regionale n. 82 del 18 gennaio 2022). In fase istruttoria è stato chiesto all'Ente di chiarire se fosse stata operata una stima dell'onere finanziario connesso alla legge in esame, nonché le ragioni dell'inclusione delle prestazioni in parola (i.e. implementazione del programma di screening mammografico) nell'ambito dei LEA di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017, pur a fronte di elementi che farebbero propendere per livelli ulteriori di assistenza sanitaria (cd. extra Lea).

Si fa, in particolare, riferimento alle disposizioni che prevedono:

i) l'allargamento della platea dei destinatari come individuata dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006, cui il d.P.C.M. 12 gennaio 2017 espressamente rinvia (l'art. 2, comma 1 della legge n. 1 del 2022 si rivolge alle donne di età compresa tra i 45 e i 74 anni e dunque a una fascia di età più ampia di quella prevista dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006, compresa tra i 50 e 69 anni);

ii) l'incremento della periodicità del test, rispetto a quella biennale attualmente prevista dalle citate raccomandazioni del Ministero della salute (l'art. 2, comma 2 della legge in esame prevede che lo screening sia ripetuto ogni anno per la fascia di età compresa tra 45 e 49 anni e ogni due anni per la fascia d'età compresa tra 50 e 74 anni);

iii) l'istituzione di uno specifico codice di esenzione (D99) per una prestazione (CGO ed eventuale test genetico, con eventuali programmi di sorveglianza) che non appare contemplata dal citato d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (art. 14).

***

Analoghe richieste di chiarimenti venivano formulate con riferimento alla legge n. 14 del 2022, avente ad oggetto il potenziamento dello screening del tumore al colon retto.

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 «*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 440 dell'11.03.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

La legge n. 14/2022 prevede l'estensione e il potenziamento del programma di screening sulla popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto.

In particolare, il capo I della norma è dedicato alla descrizione delle misure di potenziamento, mentre il capo II introduce l'istituzione del programma di valutazione del rischio per tumore al colon-retto in pazienti con mutazione di geni, denominato programma di Consulenza Genetica Oncologica – CGO, finalizzato a realizzare percorsi di prevenzione primaria e diagnosi precoce per le forme ereditarie del tumore al colon-retto.

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

L'articolo 16 della norma istituisce un apposito codice di esenzione (D98) per i soggetti destinatari del programma CGO, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale susseguenti.

La legge è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, dinanzi alla Corte costituzionale, con ricorso depositato in data 21 ottobre 2022, per contrarietà con i principi generali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione; con i principi generali in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.; con il principio della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, posta dall'art. 32, comma 2, Cost.; con il principio del contenimento della spesa sanitaria per le regioni in Piano di rientro, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In fase istruttoria, è stato chiesto alla Regione di chiarire se, e in quale misura, avesse provveduto a effettuare una stima degli oneri derivanti dalla legge in parola; se, in relazione alle prestazioni previste dalla legge regionale in argomento, nell'esercizio 2022, fossero stati registrati impegni ed emessi mandati di pagamento; di chiarire le ragioni dell'inclusione delle prestazioni contemplate dalla legge in esame (i.e. implementazione del programma di screening del colon retto) nell'ambito dei LEA di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017, pur in presenza di una serie di elementi che lascerebbero propendere per livelli ulteriori di assistenza sanitaria (cd. extra Lea), vale a dire:

i) allargamento della platea dei destinatari come individuata dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006, cui il d.P.C.M. 12 gennaio 2017

espressamente rinvia (l'art. 2, comma 1, della legge n. 14 del 2022 si rivolge alla popolazione di età compresa tra i 45 e i 75 anni e dunque a una fascia di età più ampia di quella prevista dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006, compresa tra i 50 e 70 o 74 anni);

ii) istituzione di uno specifico codice di esenzione (D98) per una prestazione (CGO, eventuale test molecolare e programmi di sorveglianza) che non appare contemplata dal citato d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

***

Con la legge di assestamento n. 30 del 2022, la Regione ha adottato specifiche disposizioni per l'attuazione delle leggi n. 1 e n. 14 del 2022 (Art. 21 e 22 della legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022 - 2024*»).

Art. 21 (*Norme per l'esecuzione della legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1) - referto tecnico presente*: si propone di dare impulso al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla l.r. n. 1/2022 (*Misure per il potenziamento dello screening di popolazione su tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni genetiche germinali*) prevedendo, in caso di inerzia dei Dirigenti delle strutture regionali coinvolte nel programma di screening del tumore mammario, l'intervento sostitutivo del Direttore del dipartimento competente.

La disposizione in parola prevede che «*i dirigenti regionali delle sezioni interessate sono obbligati ad assicurare, entro e non oltre quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, la piena funzionalità amministrativa, tecnica, tariffaria e informatica delle disposizioni contenute negli articoli 2, comma 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 14*».

Il referto tecnico allegato all'emendamento n. 7 del 28.11.2022, riporta osservazioni circa il contrasto della norma al quadro legislativo nazionale in materia di programmi organizzati di screening oncologici e più in generale in relazione alle prestazioni rientranti nell'ambito dei livelli di Prevenzione collettiva e sanità pubblica di cui all'art. 2 del d.P.C.M. 12.01.2017 e all'allegato 1) del decreto medesimo.

***

Art. 22 (*Norme per l'esecuzione della Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14*) - *referto tecnico presente*: ai fini del più rapido raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla legge regionale n. 14/2022 (*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello*

screening di popolazione e consulenza oncogenetica) prevede, in caso di inerzia dei Dirigenti regionali coinvolti nel programma regionale di screening del colon retto, l'intervento sostitutivo del Direttore del dipartimento competente.

Assegna ai dirigenti regionali delle sezioni interessate il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, al fine di assicurare «*la piena funzionalità amministrativa, tecnica, tariffaria e informatica delle disposizioni contenute negli articoli 2, comma 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 16*».

Il referto tecnico che accompagna l'emendamento al disegno di legge (n. 8 approvato in data 28.11.2022) evidenzia, anche in questo caso, il contrasto tra la norma regionale e il quadro legislativo nazionale in materia di programmi organizzati di screening oncologici e di prestazioni rientranti nell'ambito dei livelli di Prevenzione collettiva e sanità pubblica.

In fase istruttoria, sono stati chiesti chiarimenti in merito all'eventuale assunzione, nel corso dell'esercizio 2022, di impegni di spesa connessi alle attività di prevenzione contemplate dalle due leggi sopra indicate (n. 1 e n. 14 del 2022), nonché in merito a eventuali iniziative assunte di modifica dei contenuti della l.r. n. 1/2022 e 14/2022 e dell'art. 21 e 22 della l.r. n. 30/2022 (*Norme per l'esecuzione della legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1)*.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito che le leggi in esame sono state oggetto di osservazioni e rilievi da parte dei Ministeri affiancanti, nell'ambito delle attività di verifica LEA e dell'attuazione del Programma operativo del Piano di rientro. La Regione sarebbe stata richiamata, in particolare, «*al rispetto dell'art. 2, comma 80 del d. lgs. n. 191/2009 in materia di leggi regionali in contrasto con il piano di rientro nella considerazione*».

Inoltre, riferiva che «*la legge regionale n. 14/2022 è stata oggetto di impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri con delibera del 10/10/2022 e relativamente alla legge regionale n. 1/2022 – che presenta profili di illegittimità costituzionale analoghi alla legge regionale n. 14/2022 – la Regione, con nota del 22/03/2022, si è impegnata a presentare una proposta di modificazione del testo e a non applicare la norma in questione, nelle more delle modifiche della legge regionale*».

Al fine di consentire una migliore analisi della vicenda, la Regione trasmetteva plurime note a firma della Direzione del Dipartimento della Salute, con le quali venivano sottoposte agli organi in indirizzo (Presidente della Giunta regionale, al Presidente del

Consiglio regionale, all'Assessore alla Sanità e all'Assessore al Bilancio), una serie di criticità sottese alle due leggi regionali disciplinanti il potenziamento dei programmi di prevenzione dei carcinomi alla mammella e del colon retto (la legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1 recante «*Misure per il potenziamento dello screening di popolazione sul tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni geniche germinali*»; la legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 recante «*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*»).

In particolare, tali note evidenziavano plurimi profili di incostituzionalità, trattandosi di previsioni che stabilivano livelli di assistenza sanitaria ulteriori (cd. extra – LEA) che per un verso non potevano essere poste a carico del SSN, per l'altro non potevano essere neppure finanziate con risorse proprie del bilancio, essendo la Regione Puglia in piano di rientro dal disavanzo sanitario, pena il rischio di incorrere nella violazione dell'art. 81 (principio di copertura della spesa) e dell'art. 117, comma 3, Cost (principio di coordinamento della finanza pubblica).

Nelle predette note del Dipartimento della Salute si rilevava, in particolare, come le previsioni di cui alle due leggi in argomento, non fossero rispettose e in linea:

i) con quanto previsto dal punto F8 dell'allegato al d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (LEA), e con le Raccomandazioni del Ministero della Salute, predisposte in attuazione dell'art. 2-bis della legge n. 138 del 2004 e del Piano Nazionale di Prevenzione 2014 – 2018 che definiscono periodicità e caratteristiche tecniche di ciascuno screening;

ii) con l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che prevede per le regioni impegnate nei piani di rientro, il divieto di effettuare spese non obbligatorie;

iii) con l'art. 2, comma 80 e 95 della legge n. 191 del 2009 che stabiliscono, rispettivamente, vincoli preordinati al conseguimento di obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro e l'obbligo di *«rimuovere i provvedimenti, anche legislativi [...] che siano di ostacolo alla piena attuazione de piano di rientro»*.

In allegato alla nota di riscontro della Regione, pervenivano, altresì, i rilievi formulati dall'Ufficio Legislativo del Ministero del Salute, con note del 14.03.2022 e del 23.09.2022 (inerenti, rispettivamente, alla legge n. 1 e n. 14 del 2022).

Il Ministero, in particolare, segnalava numerose incongruenze della normativa regionale rispetto alle previsioni del d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (Livelli essenziali di assistenza) e alle Raccomandazioni del Ministero della Salute (in punto di periodicità e caratteristiche dello screening), oltre a formulare perplessità in merito alla legittimità delle disposizioni istitutive dei due codici di esenzione D99 e D98 (rispettivamente, art. 14 l.r. n. 1/2023 e art. 16 l.r. n. 14/2023), suscettibili di configurare «*un livello ulteriore di assistenza sanitaria, come tale non previsto dal citato DPCM 12 gennaio 2017*» .

Osservava, altresì, come le previsioni in parola integrassero «*degli ulteriori livelli di assistenza sanitaria (cd extra – LEA), che in quanto tali, non potendo essere posti a carico del SSN, dovrebbero essere finanziati con risorse proprie della regione. Tuttavia, essendo la regione Puglia in piano di rientro dal disavanzo sanitario, la stessa non potrebbe finanziare l'erogazione di tali prestazioni nemmeno con risorse proprie*» (nota del 14.03.2022, relativa alla legge n. 1/2022) e che «*al fine di evitare censure di incostituzionalità per violazione dei principi fissati dal legislatore statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. nonché delle disposizioni dettate ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., in materi di livelli essenziali di assistenza, sarebbe opportuno che la regione modificasse l'art. 14 e le disposizioni dallo stesso richiamate […]*».

Con nota del 23.09.2022 (in riferimento alla legge n. 14 del 2022), il Ministero ribadiva che per «*le regioni impegnate in Piani di rientro dal disavanzo sanitario vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e che, coerentemente a ciò, la Corte costituzionale (cfr. sent. n. 104 del 2013) ha evidenziato che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa", specie "in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario". Ne deriva che, laddove l'art. 16 della legge regionale in esame, dispone l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, risulta violare il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.*».

Di analogo tenore, la nota del MEF del 27.09.2022, sempre trasmessa in fase istruttoria, secondo cui la disposizione di cui all'art. 16 della l.r. n. 14 del 2022 (*Istituzione di codice di esenzione – D98*) «*introduce un ulteriore codice di esenzione non riportando la relativa misura*

di copertura finanziaria a fronte di maggiori oneri connessi a tale nuova esenzione. Peraltro, si rammenta che la Regione Puglia, impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può erogare livelli ulteriori di assistenza. Tale nuova fattispecie di esenzione sembrerebbe configurarsi quale extra – lea e pertanto […] si ritiene che sussistano i presupposti per l'impugnativa della legge regionale in parola dinanzi alla Corte costituzionale, in quanto si pone in contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione».

In merito allo stato di attuazione delle due leggi (la n. 1 e la n. 14 del 2022), la Regione, infine, riferiva che:

- a seguito delle osservazioni formulate dal Ministero della Salute con la prima nota del 14.03.2022 (relativa alla legge n. 1 del 2022), la Presidente del Consiglio regionale si impegnava a presentare *«nel più breve tempo possibile una proposta di modificazione del testo normativo nei termini richiesti»* (seppur limitatamente alla disposizione dell'art. 1 della legge n. 1 del 2022, nella parte in cui fa rinvio all'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoria - DM 22 luglio 1996 – e non a quello della prevenzione – art. 2, comma 1, lett. f, del capo II del DPCM 12 gennaio 2017);
- ad oggi nessun atto è stato adottato in tal senso atteso che, come comunicato in sede di riscontro del 14.07.2023, *«si attende l'esito del giudizio n. 81/2022, proposto dal presidente del Consiglio dei ministri per l'impugnazione e la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3 lett. a) e b) della legge della Regione Puglia 12.08.2022, n. 14, al fine di realizzare un unico provvedimento inerente alla medesima materia»;*
- nessun impegno di spesa o mandato di pagamento risulta essere stato emesso con riferimento alle attività di prevenzione contemplate dalla legge n. 1/2022 e dalla legge n. 14 del 2022.

Osservazioni della Sezione

La Corte costituzionale con **sentenza n. 134 del 2023**, depositata il 4 luglio 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*), sulla scorta della seguente motivazione: *«le prestazioni di cui all'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 non rientrano nei LEA, perché non sono presi in considerazione quali test – né di primo né di secondo livello – dalle citate raccomandazioni, cui rinvia il punto F8 dell'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Pertanto,*

l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.».

Secondo quanto statuito dalla Consulta, dunque, la Regione Puglia, essendo impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori (quali sono le prestazioni previste dalla disposizione in parola), rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), come definiti dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Lo screening oncologico in regime di gratuità previsto dall'art. 16 l.r. n. 14 del 2022 (attraverso uno specifico codice di esenzione), costituendo una prestazione sanitaria non contemplata dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 e dunque "aggiuntiva" rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della L. n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Le considerazioni espresse nella precitata pronuncia appaiono in linea con quanto, in più occasioni, affermato dalla Consulta, nei confronti della stessa Regione Puglia (cfr. sentenze Corte cost. n. 142, n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

L'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze Corte cost. n. 36 del 2021, n. 130, n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019).

La Regione Puglia, in data 29 novembre 2010, ha stipulato l'Accordo 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 L. 30 dicembre 2004, n. 311 e versa da allora in regime di piano di rientro dal deficit sanitario.

Con il piano di rientro, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione del disavanzo, obbligandosi a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non

adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano (art. 2, comma 80, della legge 191/2009).

La disposizione dichiarata incostituzionale, prevedendo l'introduzione di livelli ulteriori di assistenza, viene a confliggere con tali previsioni, compromettendo i vincoli posti dal piano di rientro e pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi assunti con la sottoscrizione dell'Accordo.

Orbene, reputa il Collegio che le predette considerazioni, in punto di assoggettabilità ai vincoli dei piani di rientro e conseguente impossibilità per la Regione Puglia di erogare prestazioni "non obbligatorie", siano estendibili anche alla **l.r. n. 1 del 2022** (*Misure per il potenziamento dello screening di popolazione su tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni genetiche germinali*), nella misura in cui la legge in parola, al pari della legge n. 14 del 2022:

- introduce, all'art. 14, uno specifico codice di esenzione (D99), per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale, prestazione non contemplata dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 e dalle Raccomandazioni del Ministero della Salute;
- allarga la popolazione target rispetto alla platea dei destinatari individuata dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006 (l'art. 2, comma 1 della legge n. 1 del 2022 si rivolge alle donne di età compresa tra i 45 e i 74 anni e dunque a una fascia di età più ampia di quella prevista dalle raccomandazioni del Ministero della Salute 2006, compresa tra i 50 e 69 anni);
- incrementa la periodicità del test, rispetto a quella biennale attualmente prevista dalle citate raccomandazioni del Ministero della salute (l'art. 2, comma 2 della legge in esame prevede che lo screening sia ripetuto ogni anno per la fascia di età compresa tra 45 e 49 anni e ogni due anni per la fascia d'età compresa tra 50 e 74 anni).

La legge n. 1 del 2022, nella misura in cui introduce a carico del sistema sanitario regionale oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, si pone in contrasto con l'obiettivo del rientro dal *deficit* sanitario perseguito con l'Accordo e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione ad opera di una regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario, di una prestazione non ricompresa

nei LEA, oltre a contrastare con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, viola, altresì, *«conseguentemente e congiuntamente»* gli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. m), Cost. *«erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali»* (Corte cost. n. 190/2022).

Ne deriva, dunque, ancora una volta, la violazione da parte della Regione Puglia, del principio secondo cui, nella fase di rientro dal *deficit*, è precluso agli enti di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

Questa Sezione rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore valutazione e/o approfondimento in merito alle eventuali ricadute delle disposizioni in esame sul rendiconto della Regione Puglia anno 2022.

***

Legge regionale 24 marzo 2022, n. 7 «*Misure per il contenimento della spesa farmaceutica*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 306 del 20.10.2021

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

Il legislatore regionale, con la legge n. 7/2022, introduce nell'ordinamento regionale alcune disposizioni finalizzate alla riduzione della spesa farmaceutica per gli acquisti diretti nelle Aziende sanitarie pugliesi, avendo rilevato che «*... la spesa per gli acquisti diretti da parte delle ASL continua a sforare il tetto massimo stabilito*» (cfr. relazione alla proposta di legge).

Viene istituito, a tal fine, il servizio di monitoraggio della spesa farmaceutica presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Puglia, affidandone la responsabilità a dipendente idoneo sulla base della normativa vigente, con la finalità di perseguire il «*... controllo continuativo sull'andamento e l'adozione, di concerto con il Direttore generale, di provvedimenti idonei a contenere eventuali sforamenti dei tetti di spesa in arco temporale non superiore al bimestre*» (art. 1).

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

Anche la III Commissione consiliare, nel corso dell'iter di approvazione, ha precisato che la legge in argomento non avrebbe comportato nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

In sede di istruttoria, tuttavia, è stato chiesto all'Ente se fosse stata prevista una forma di remunerazione per l'incarico di responsabile per il monitoraggio della spesa farmaceutica ovvero se l'introduzione di tale figura non si fosse tradotta in un incremento del fabbisogno di personale presso le aziende sanitarie e ospedaliere.

Riscontro della Regione

La Regione ha confermato che aziende sanitarie, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e in coerenza con le disposizioni nazionali e regionali in materia di gestione del personale, possono conferire l'incarico in questione, sia pur nei limiti dei tetti di spesa del personale, assegnati a ciascuna azienda con appositi atti di Giunta.

Osservazioni della Sezione

Preme, al riguardo, rammentare, come l'obbligo di quantificazione degli effetti finanziari e di individuazione delle relative coperture sussista anche laddove una legge disponga oneri a carico di altri enti, non potendosi escludere a priori che, nel corso di applicazione, tali norme possano determinare oneri non coperti.

Si richiama sul punto, l'articolo 19 della Legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) a mente del quale «*le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali*». Lo stesso articolo dispone, inoltre, che «*ai sensi dell'articolo 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*».

La Regione, pertanto, ancora una volta omette di definire i costi e le risorse necessarie a garantire il finanziamento della spesa.

***

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 16 «*Istituzione delle Aziende ospedaliere Santissima Annunziata di Taranto e Vito Fazzi di Lecce*»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 90 del 15.06.2022

Referto tecnico: assente

Con legge n. 16/2022 la Regione Puglia, a seguito del processo di riorganizzazione del Sistema Sanitario Regionale avviato con deliberazione di Giunta n. 2074 del 06.12.2021, successivamente integrata con le deliberazioni di Giunta regionale n. 2246 del 09.12.2021 e n. 160 del 15.02.2022, nel rispetto della normativa in materia, ha costituito le Aziende Ospedaliere Santissima Annunziata e Vito Fazzi, risultanti dallo scorporo dei Presidi Ospedalieri Santissima Annunziata di Taranto e Vito Fazzi di Lecce, rispettivamente, dalle Aziende sanitarie locali di Taranto e Lecce (ASL TA e ASL LE) (articolo 1, comma 1).

L'articolo 1, comma 5 della legge regionale dispone che l'attuazione della norma «*trova copertura finanziaria nell'ambito della quota indistinta del Fondo sanitario regionale*».

La relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 90 del 15.06.2022 non fornisce elementi utili a comprendere i riflessi di carattere finanziario della norma sul bilancio regionale.

In tal senso anche la scheda ATN del 15.06.2022, secondo cui «*la laconicità ed eccessiva sinteticità della relazione tecnica di accompagnamento (…) non consente di cogliere appieno gli obiettivi della prevista costituzione delle due nuove Aziende Ospedaliere né lo sviluppo dell'analisi dei costi e dei benefici, con particolare riguardo alla verifica dei costi per il servizio sanitario regionale e per i cittadini*».

Per quanto sopra, L'Ente è stato invitato a relazionare circa le ricadute, in termini finanziari, dell'operazione di scorporo sul bilancio regionale.

Riscontro della Regione

L'Ente, con risposta a cura del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale (prot. Cdc n. 2900/2023), ha fatto presente che la legge in parola «*è stata osservata e non impugnata dal Ministero della Salute e dal MEF, avendo convenuto in sede di confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di definire il tema della istituzione delle citate Aziende, nell'ambito del redigendo Piano Operativo 2023-2025, tra l'altro di imminente presentazione ai Ministeri affiancanti*».

Richiamando, inoltre, il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 16/2022, ai sensi del quale «*L'efficacia delle presenti disposizioni e la istituzione delle Aziende ospedaliere Santissima Annunziata e Vito Fazzi sono subordinate al parere favorevole dei Ministeri affiancanti*

(Ministero della Salute e Ministero dell'Economia e delle Finanze)» ha concluso affermando che l'attuazione della previsione normativa in questione è subordinata all'esito delle valutazioni dei Ministeri affiancanti.

Osservazioni della Sezione

Il riscontro fornito dalla Regione non appare esaustivo. Nessun chiarimento viene fornito in ordine alle possibili ricadute finanziarie della prevista operazione di scorporo e ciò che più conta, in merito alla compatibilità dell'operazione in parola con l'obiettivo di risanamento dei conti perseguito dalla regione in ambito sanitario.

Preme innanzi tutto rilevare che la Legge finanziaria del 2005 (legge 311/2004) e l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (in materia di rientro dal deficit sanitario) prevedono forme di affiancamento, da parte del Governo centrale, alle Regioni che hanno sottoscritto gli accordi, tra le quali, per quel che qui rileva, è contemplata la preventiva approvazione dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto dal piano di rientro.

La Regione, con riferimento alla legge in esame, non risulta aver rispettato il predetto iter procedurale, atteso che il relativo disegno di legge non risulta essere stato trasmesso ai Ministeri affiancanti in sede di valutazione preventiva.

Tanto emerge chiaramente dal contenuto del verbale del 23 novembre 2022 del Tavolo tecnico per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, ove si afferma che *«essendo la Regione Puglia sottoposta a Piano di rientro dal disavanzo sanitario dall'anno 2010, gli interventi in materia sanitaria devono essere sottoposti alla valutazione dei Ministeri affiancanti come riportato nell'Accordo sottoscritto tra la regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010. Quanto disposto dalla norma in oggetto, che consiste nella istituzione di due aziende ospedaliere, non è stato preventivamente comunicato nell'ambito dei canali dedicati al monitoraggio del Piano di rientro. A conferma della necessità di tale passaggio la regione stessa all'articolo 1, comma 2, della legge in esame prevede che l'efficacia delle disposizioni contenute siano subordinate al parere favorevole dei Ministeri affiancanti (Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle finanze)».*

Inoltre, in merito alle ricadute finanziarie dell'operazione di scorporo, sempre nel predetto verbale, si fa presente che «*quanto disposto dalla norma regionale in oggetto non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro. Peraltro, la creazione di nuove aziende ospedaliere potrebbe generare un incremento di costi non quantificato e non compatibile con l'equilibrio economico finanziario del bilancio sanitario della regione, anche alla luce delle*

criticità riscontrate da questi Tavoli tecnici nelle ultime verifiche sui conti economici del SSR pugliese, nonché non coerente con la programmazione della rete assistenziale. In tali termini è necessario che qualsiasi eventuale modifica della programmazione avvenga nel redigendo Programma Operativo 2022-2024, anche in relazione alla necessità di dover valutare la compatibilità economica, e sottoposto alla prevista valutazione dei Ministeri affiancanti. Infine, si ricorda quanto disposto dall'articolo 2, comma 80, della legge 191/2009 in merito alla cogenza degli interventi individuati dal Piano di rientro che sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano».

In altri termini, appare necessario che la Regione, considerata la sottoposizione alla disciplina del piano di rientro, valuti adeguatamente l'incidenza, sul piano finanziario, degli interventi delineati dalla legge regionale *de qua*; in particolare, sotto il profilo della coerenza con il quadro economico programmatico complessivo per il triennio 2023-2025, pena la violazione del principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Ancor più alla luce delle risultanze dell'ultimo verbale di verifica del Tavolo tecnico del 28 marzo 2023, dal quale emerge chiaramente come le suddette criticità non siano state ad oggi ancora superate (è stato in particolare evidenziato che «*con riferimento alla legge regionale n. 16/2022 non risultano pervenuti i chiarimenti richiesti in ordine alla compatibilità economico finanziaria né risulta pervenuto il Programma Operativo 2023- 2025 al fine di valutarne la compatibilità con la programmazione regionale. Con la già citata nota prot. 44/2023 la Regione Puglia informa che il redigendo Programma Operativo conterrà una specifica sezione dedicata al percorso per l'istituzione delle due Aziende Ospedaliere. Tavolo e Comitato restano in attesa di quanto richiesto»*).

Questa Sezione rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore valutazione e/o approfondimento in merito alle eventuali ricadute delle disposizioni in esame sul rendiconto della Regione Puglia anno 2022.

***

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 17 «*Screening neonatale super esteso alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 491 del 10.05.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente.

La legge regionale n. 17/2022 introduce lo screening neonatale obbligatorio per le immunodeficienze congenite severe, malattie neuromuscolari genetiche e malattie da accumulo lisosomiale, ai sensi della legge 19 agosto 2016, n. 167 (*Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie*), sottoforma di progetto pilota sperimentale per la durata massima di ventiquattro mesi e, in ogni caso, sino alla revisione e aggiornamento della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2-*bis*, della l. 167/2016.

La norma definisce le modalità operative dello screening, demandando alla Giunta regionale la competenza ad apportarvi eventuali variazioni (articoli da 2 a 8).

Il legislatore regionale ha ritenuto che gli interventi previsti dalla norma rientrassero nei livelli essenziali di assistenza (cfr. relazione allegata alla proposta di legge).

L'art. 9 (*Norma finanziaria*) prevede, in particolare, che "*Per le finalità di cui alle presenti disposizioni si provvede nell'ambito del capitolo 741090, in quanto prestazione e servizio rientrante nei Livelli essenziali di assistenza (LEA).*"

Ciò posto, in assenza di informazioni a corredo della proposta di legge, è stato chiesto all'Ente se avesse proceduto ad una quantificazione degli oneri derivanti dalla norma e ricadenti sul servizio sanitario regionale e se avesse programmato, contestualmente, una compressione di altre spese finanziate con il medesimo capitolo 741090, fornendone relativa specificazione.

Riscontro della Regione

Con la nota assunta al prot. Cdc n. 2900/2023 l'Ente ha riferito che «*L'articolo di Legge è stato proposto ed approvato dal Consiglio senza l'acquisizione del parere tecnico, ma comunque non impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale*. *La prestazione di specialistica ambulatoriale in questione è stata inserita nei Livelli Essenziali di Assistenza, di cui al D.P.C.M. 12 gennaio 2017, e precisamente "DEFICIT DI ADENOSINA MONOFOSFATO DEAMINASI", corrispondente al codice prestazione G1.02, recentemente tariffato, come da Accordo Stato Regioni Rep. atti n. 94 /CSR del 19 aprile 2023 per un importo pari ad € 500,00/prestazione. La tariffa entrerà in vigore a far data dall'1/1/2024, così come disposto dal citato schema di Decreto*».

L'Ente, inoltre, come richiesto, ha fornito una quantificazione della spesa annua in circa 12 mln di euro «*da finanziare nell'ambito del Fondo Sanitario indistinto*», in considerazione

del fatto che «*il test dovrà essere eseguito su tutti i neonati*», e che «*il numero di parti anno 2022 è risultato pari a n. 24.806*».

Ha riferito, infine, che «*è in corso la riprogrammazione della spesa sanitaria attraverso la predisposizione del Piano Operativo 2023-2025, nel quale si darà evidenza del necessario finanziamento*».

Osservazioni della Sezione

Anche la legge in esame rientra tra quelle "osservate" dal Tavolo tecnico per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, che la inserisce espressamente tra le leggi regionali "*che presentano criticità*".

Occorre premettere che la legge 19 agosto 2016, n. 167, recante «*Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie*», ha disposto l'inserimento dello screening neonatale esteso (SNE) per le malattie metaboliche ereditarie nei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Successivamente, l'articolo 1, comma 544, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), ha stabilito l'estensione dello screening neonatale alle malattie neuromuscolari genetiche, alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale e a tale integrazione normativa ha fatto seguito l'avvio delle procedure per l'aggiornamento delle malattie da sottoporre allo screening (cd. panel).

In attesa dell'aggiornamento della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale, la Regione, con la legge in esame, ha inteso avviare un progetto pilota facendo ricorso alle risorse del Fondo sanitario regionale, pur in assenza di un aggiornamento del "panel" relativo allo screening neonatale esteso (SNE) e dunque pur essendo tuttora in attesa che le nuove patologie siano formalmente inserite nell'elenco delle patologie per le quali i costi del relativo screening neonatale siano posti a carico dello Stato.

Tanto genera, all'evidenza, perplessità circa la legittimità della copertura operata attraverso il Fondo sanitario regionale; né appare possibile il ricorso a risorse diverse da quelle destinate ai LEA, trattandosi, come già in precedenza rilevato, di regione che, in quanto impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori, rispetto ai livelli essenziali di assistenza, come definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Questa Sezione rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore valutazione e/o approfondimento in merito alle eventuali ricadute delle disposizioni in esame sul rendiconto della Regione Puglia anno 2022.

***

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

L'esame della produzione legislativa regionale relativa all'anno 2022 ha portato a evidenziare criticità e a formulare osservazioni in via generale sovrapponibili a quelle degli anni precedenti.

In particolare, è stata constatata la perdurante problematica relativa alla frequente assenza e alla diffusa carenza contenutistica delle **relazioni tecniche,** profilo critico da tempo individuato e ripetutamente segnalato da questa Sezione regionale.

Le relazioni accompagnatorie, invero, ove presenti, si limitano il più delle volte a indicare le poste di bilancio finalizzate alla copertura della spesa e la determinazione della corrispondente dotazione finanziaria, senza rendere percepibile e conoscibile il percorso logico-giuridico ed economico o comunque i dati e i metodi utilizzati per determinare i singoli importi e le correlate autorizzazioni di spesa.

La Sezione ritiene al riguardo di dover ribadire, come già fatto in passato, l'esigenza di distinguere, in coerenza con la *ratio* della normativa contabile, il momento dell'individuazione e quantificazione degli oneri finanziari, rispetto a quello pur strettamente consequenziale, della relativa copertura, non potendosi ritenere il primo profilo assorbito e implicitamente compreso nella sola indicazione della copertura.

Tale assunto trova conferma nella stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 181 del 2013), che ha avuto modo di affermare che costituisce «*[...] presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita [...]*».

Più di recente, con le sentenze n. 124/2022 e n. 187/2022, la Consulta ha ribadito che gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, c. 3, Cost.

Va, altresì, ribadito che: *i)* anche i progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale vanno corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri, giusta previsione di cui all'articolo 17, comma 6, della l. n. 196/2009; *ii)* la quantificazione degli oneri finanziari costituisce adempimento necessario anche nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa, non potendosi, invero, ritenere che il riferimento al limite massimo di spesa costituisca uno strumento alternativo all'operazione di stima degli effetti finanziari. Sul punto, si richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 70/2012 e 115/2012), secondo cui «*l'equilibrio tendenziale dei bilanci non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni*». Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità, in sede di redazione della relazione tecnica, di dettagliare in modo analitico gli oneri finanziari recati da ciascuna disposizione, ancor più nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, potrebbe richiedere lo stanziamento di ulteriori risorse, ovvero comportare l'abbandono dell'intervento avviato e originariamente programmato, con ciò vanificando le insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 8/2021/SEZAUT/INPR)

Del pari, non si pone in linea con il dettato costituzionale la prassi di demandare la determinazione degli oneri alla successiva attuazione delle **disposizioni da parte della Giunta regionale** (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 64/2023, secondo cui «*l'aver demandato all'adozione di un successivo programma* [da parte dell'Assessore ai beni culturali, d'intesa con l'Assessore al Turismo: n.d.r.] *la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti, infatti, non poteva esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue*»).

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.

Quanto poi alle **modalità di copertura prescelte**, si assiste nel 2022, rispetto al 2021 a un ampio ricorso allo strumento della **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa** con riassegnazione delle risorse "liberate" a nuovi obiettivi.

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

Tale operazione, inoltre, richiede che la relazione tecnica evidenzi l'effettiva disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, le ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità originariamente individuate, l'assenza di programmi di spesa suscettibili di comportare *ex post* la destinazione di ulteriori risorse al capitolo interessato dalla riduzione di spesa.

In tutte le ipotesi esaminate di copertura ottenuta attraverso variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa, non è stata riscontrata alcuna indicazione in tal senso.

In merito poi all'utilizzo degli **accantonamenti iscritti nei fondi speciali**, che come più volte ribadito, costituisce modalità di copertura più adatta, ai fini di una tempestiva programmazione degli obiettivi e precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, apprezzabile appare l'inserimento, in sede di approvazione della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 52 "*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024*" - Allegato 19, di un elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio.

Tale elenco costituisce espressione di una precisa programmazione delle risorse in fase previsionale che appare in armonia con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 (art. 49) e della l.reg. n. 28/2001 (art. 52) e in linea con le osservazioni formulate da questa Sezione in occasione dell'esame delle forme di copertura delle leggi di spesa, approvate dalla Regione Puglia nel 2021 (cfr. deliberazione n. 126 del 2021, con la quale è stato stigmatizzato l'utilizzo improprio del Fondo speciale che, non essendo correlato a disegni di legge previamente individuati, veniva progressivamente ridotto al fine di fornire copertura a diposizioni di legge di vario genere; si evidenziava, in particolare, come la carenza di correlazione tra importo del fondo speciale e progetti di legge fosse sintomatica della mancanza di *«programmazione delle risorse in fase previsionale, non in armonia con i principi sanciti nello stesso decreto legislativo 118/2011, [...]»*, suscettibile di *«vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone la funzione sua propria»).*

Deve tuttavia rilevarsi che solo due dei sette disegni di legge inseriti nel precitato elenco (PDL "*Sostegno a favore di studenti pugliesi orfani di entrambi i genitori per accesso studi universitari*"; PDL "*Istituzione della Fondazione Tito Schipa*") hanno visto perfezionare il loro iter di approvazione nel 2022 (Legge regionale 4 marzo 2022, n. 4 *«Sostegno economico in favore di studenti pugliesi orfani di uno o di entrambi i genitori per l'accesso agli studi universitari»;* Legge regionale 12 agosto 2022, n. 15 «*Istituzione della Fondazione 'Tito Schipa'»)*.

Preme rammentare, al riguardo, in punto di corretto utilizzo delle risorse del Fondo, che ai sensi dell'art. 49 del decreto legislativo n. 118 del 2011, i fondi speciali (di parte corrente e di parte capitale) destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

La disposizione in parola precisa, altresì, che le quote dei fondi speciali non utilizzate al termine dell'esercizio, costituiscono economie di spesa. Tuttavia, in caso di provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei

relativi fondi speciali. A tal fine, precisa la norma, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono quota accantonata del risultato di amministrazione, da destinare alla copertura finanziaria delle spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi (e purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo).

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

Si rammenta che tali adempimenti costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Sezione, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri. Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo dell'art. 17, comma 6 bis della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, che dispone «*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*».

Tale problematica, già rilevata dalla Sezione con le deliberazioni n. 126/2022/RQ e 142/2021/RQ, non appare superata e non è priva di rilevanza, se sol si consideri che l'erronea qualificazione di una disposizione di legge come finanziariamente neutrale appare suscettibile di produrre, nel tempo, l'emersione di sopravvenienze a carico del bilancio regionale e generare problemi di sostenibilità della spesa nel lungo periodo.

Le clausole di neutralità finanziaria rinvenute, invero, non riportano alcuna indicazione delle ragioni sottese alla mancanza di effetti finanziari. Così ad esempio, le leggi che trovano copertura finanziaria nella quota indistinta del fondo sanitario regionale che si

limitano a dare per scontata e presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, viceversa, essere rappresentata e comprovata analiticamente dalla relazione tecnica.

La Corte costituzionale è costante nel ritenere che «*la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile, consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura*» (Corte cost. 2 maggio 2023, n. 82).

In definitiva, con riferimento all'analisi della produzione normativa del 2022 restano confermate le censure già sollevate dalla Sezione in occasione dei precedenti referti, sotto i profili delle mancate motivazioni nelle quantificazioni dei costi e dell'assenza – rilevata in diversi testi – di ricognizioni preliminari in grado di fondare la valutazione di determinazioni e importi.

Si conferma, pertanto, l'esigenza di implementare la fase procedurale di quantificazione degli oneri finanziari che precede la formazione delle leggi regionali, attraverso il ricorso a metodologie che siano orientate al pieno rispetto e alla corretta attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, atteso che, come più volte evidenziato, la carente o incerta quantificazione degli oneri, di minore entrata o di maggiore spesa, viene inevitabilmente a incidere sulla coerenza delle modalità di copertura.

Meritano, infine, di essere segnalate le specifiche criticità riscontrate in ordine a talune leggi regionali.

Si fa riferimento, in particolare:

i) alla possibile elusione dei vincoli dettati in materia di assunzione di personale discendente dalla legge regionale 23 maggio 2022, n. 9;

ii) ai profili di incostituzionalità riscontrati con riferimento alla legge regionale 2 febbraio 2022, n. 1 e legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 (quest'ultima già attinta da declaratoria di incostituzionalità);

iii) all'estrema aleatorietà della copertura in ordine ai costi di costituzione di due Aziende Ospedaliere (l. reg. n. 16/2022);

iv) alle criticità riscontrate in ordine al progetto pilota avviato dalla Regione nell'ambito dello screening neonatale super esteso (l. reg. n. 17/2022).

Per l'approfondimento delle singole questioni, si rinvia alle apposite sezioni (rispettivamente, pag. 25; pag. 50; pag. 62 e pag. 65).

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio

5.1 La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2022

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 2022 sono state promulgate cinque leggi regionali aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio e, con la legge di assestamento e variazione, è

stata apportata una rilevante modifica all'art. 80 della l.r. 30 dicembre 2021, n. 51 in relazione alla procedura di riconoscimento di una particolare categoria di debiti fuori bilancio della Regione Puglia.

In dettaglio:

- legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 «*XI legislatura – 9° 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 e modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), 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), alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali) e all'articolo 28 della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme per la valutazione dell'impatto ambientale), come modificato dall'articolo 61, comma 1, lettera b), della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022)*»;
- legge regionale 12 agosto 2022, n. 13 «*XI legislatura – 10° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 24 ottobre 2022, n. 21 «*XI legislatura – 11° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022*»;
- legge regionale 7 novembre 2022, n. 27 «*XI legislatura – 12° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 14 dicembre 2022, n. 31 «*XI legislatura – 13° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del*

decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

- legge regionale 30 novembre 2021, n. 30, art. 11 «*Assestamento e Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022 – 2024*».

Con nota prot. 2535 del 10.05.2023, questa Sezione regionale di controllo ha trasmesso alla Regione una richiesta di chiarimenti in ordine agli aspetti che di seguito si andranno ad illustrare.

La Regione ha dato riscontro con nota acquisita al prot. Cdc n. 2879 del 01.06.2023.

***

Legge regionale 23 maggio 2022, n. 9 «*XI legislatura – 9° 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 e modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), 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), alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali) e all'articolo 28 della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme per la valutazione dell'impatto ambientale), come modificato dall'articolo 61, comma 1, lettera b), della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022)*»

Con l'articolo 1, comma 1 della legge regionale n. 9/2022, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi **dell'art. 73, comma 1, lettere a**) del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per complessivi **€ 27.471,23.**

Trattasi, in particolare:

- € 13.525,52 (art. 1, comma 1, lettere a), b), c) e d), per sentenze esecutive delle Commissioni tributarie provinciali di Bari e di Taranto, un'ordinanza emessa dalla Corte Suprema di Cassazione e sentenze emesse dal Tribunale di Bari e di Foggia, tra il 2020 e il 2021, al finanziamento della cui spesa si provvede mediante imputazione al bilancio corrente, alla missione 1, programma 11, titolo 1, macroaggregato 10, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- € 5.836,48 (art. 1, comma 1, lettera e), per la sentenza n. 41/2022 della Corte d'Appello di Bari, sezione lavoro, alla cui copertura si provvede mediante imputazione al

bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2022, alla missione 1, programma 10, titolo 1, p.d.c.f. 1.03.02.99.002, capitolo 3054 "*Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge*";

- € 3.870,00 (art. 1, comma 1, lettera f)), per la sentenza del Tribunale di Lecce, prima sezione civile, n. 2461/2021, al finanziamento della cui spesa si provvede con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 "*Gestione liquidatoria ex ERSAP. Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'articolo 2 l.r. 18/1997 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo. Spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*";
- € 4.239,23 (art. 1, comma 1, lettera g), per la sentenza del Giudice di pace di San Giovanni Rotondo n. 57/2022, al finanziamento della cui spesa si provvede: per gli interessi legali pari ad euro 8,92 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*"; per le spese procedimentali e legali pari ad euro 1.725,03 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*"; per la sorte capitale, con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio di euro 2.505,28 della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e con contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*".

***

Legge regionale 12 agosto 2022, n. 13 «*XI legislatura – 10° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

Con la legge regionale n. 13/2022, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 1.015.886,95.**

In particolare:

- con l'art, 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i) e j), si procede al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi **€ 317.525,86** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a)**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

  - per € 56,44 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
  - per € 16.524,15 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
  - per € 2.184,00 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo U0001312 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*";
  - per € 262.932,55 con imputazione alla missione 1, programma 10, titolo 1, p.d.c.f. 1.01.01.01.001, capitolo 3025 "*Differenze retributive personale di comparto a seguito conciliazioni o provvedimenti giudiziari*";

- per € 28.574,09 con imputazione alla missione 1, programma 10, titolo 1, p.d.c.f. 1.03.02.99.002, capitolo 3054 "*Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge*";
- per € 539,33 con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 121065 "*Spesa per pagamento somme indennità compensativa (L.R. 29/82 e Reg. CEE 2328/91) a seguito di ordinanze pretorili*";
- per € 6.715,30 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e con contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";

- con l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) e k), si procede al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi **€ 698.361,09** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere e)**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

- per € 10.000,00 mediante imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3500 "*Spese per il noleggio di server, postazioni di lavoro, periferiche e altri apparati informatici*";
- per € 21.095,01 mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*", previa variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" del bilancio di esercizio in corso;
- per € 50.845,87 con imputazione alla missione 11, programma 01, titolo 01, macroaggregato 04, capitolo U0531082 "*Spese per l'organizzazione, le attività e gli interventi del Servizio di Protezione Civile L.R. 39/95 e L.R. 18/2000. Trasferimenti correnti ad amministrazioni centrali*";
- per € 82.073,42 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1313 "*Spese per competenze professionali ai legali interni ante Regolamento regionale n. 2/2010*";
- per € 6.976,24 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1326 "*Spese per competenze professionali ante Regolamento regionale n. 2/2010. Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*";
- per € 19.609,81 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1325 "*Spese per competenze professionali ante Regolamento regionale n. 2 /2010. Contributi sociali effettivi a carico dell'Ente*";
- per € 293.736,13, relativi a CIG 81164534E6, accordo quadro "*Servizi di connettività per la Community Network RUPAR Puglia, nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività – SPC*", connessi ad assunzione parziale di impegno di spesa per progetto di videoconferenza Telepresence avente durata pluriennale, con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3530 **"***Spese per il pagamento di utenze e canoni per telefonia fissa, mobili e altri canoni per servizi di connettività*", di cui € 50.561,05 sul bilancio autonomo per l'esercizio finanziario 2022 ed € 243.175,08 sul bilancio autonomo per l'esercizio finanziario 2023;
- per € 209.615,70, con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo U3640 "*Spese per l'automazione dei servizi amministrativi, gestionali e di programmazione*" del bilancio autonomo per l'esercizio finanziario 2022;
- per € 4.408,91 con imputazione al bilancio per l'esercizio finanziario 2022, alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 "*Gestione liquidatoria ex ERSAP. Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 L.R. n. 18/97 ivi incluse spese legali,*

interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo. Spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali".

Con nota istruttoria n. 2535 del 10.05.2023, questa Sezione ha chiesto chiarimenti in relazione al riconoscimento, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del d.lgs. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014, del debito fuori bilancio di cui all'art. 1, comma 1, lettera i) di euro 2.161,51, scaturito dalla sentenza n. 1061 del 28 giugno 2022 emessa dal TAR di Lecce, sezione III, r.g. 76/2022, in favore dell'avvocato A.P.G.
Specificatamente si chiedevano informazioni circa l'imputazione al bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2022 della spesa di € 539,33 alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 121065 "*Spesa per pagamento somme indennità compensativa (L.R. 29/82 e Reg. CEE 2328/91) a seguito di ordinanze pretorili*" rientrante nel macroaggregato 4 – Trasferimenti correnti.
Con nota di riscontro acquisita al n. 2879 del 01.06.2023, l'Ente ha chiarito che "*Trattasi di credito maturato a seguito delle ordinanze di assegnazione delle somme del Tribunale di Napoli in materia di indennità compensativa, ingiunto alla Regione Puglia quale sorte capitale nel D.I. n. 641/12, a cui è seguita la sentenza di ottemperanza n. 1061/2022 del TAR di Lecce che ordinava alla Regione Puglia di dare esecuzione al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo n. 641/22. Per tale ragione la somma è stata imputata sul capitolo di spesa 1210656*".

***

Legge regionale 24 ottobre 2022, n. 21 «*XI legislatura – 11° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022*».

Con la legge regionale n. 21/2022, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 677.940,91.**
In particolare:

- con l'art, 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i) e j) si procede al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi **€ 595.535,25** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a)**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

- per € 1.616,05 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 51.472,01 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 26.257,87 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e con contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";
- per € 16.833,97 con imputazione alla missione 1, programma 10, titolo 1, p.d.c.f. 1.03.02.99.002, capitolo 3054 "*Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge*";
- per € 499.359,11 alla missione 13, programma 1, titolo 1, c.r.a. 15.03, codice UE 08, p.d.c.f. 1.04.02.05, capitolo U1301024 "Risorse per le Gestioni Liquidatorie".

- con l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), ed f), si procede al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi **€ 82.405,66** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere e)**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

- per € 17.189,80 con imputazione alla missione 5, programma 3, titolo 1, capitolo **503001** "*Spese per la gestione delle biblioteche e musei ex province art. 17 l.r. n. 40/2016*"; per euro 15.426,90 alla missione 15, programma 1, titolo 1, capitolo 1501012 "*Spese di funzionamento per l'esercizio di funzioni trasferite inerente i centri per l'impiego*"; per euro 6.527,00 alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3530 "*Spese per il pagamento di utenze e canoni per telefonia fissa, mobili e altri canoni per servizi di connettività*"; euro 26.596,00 alla missione 1, programma 3, titolo 2, capitolo 3531 "*Spese telefoniche e per cablaggio e gestione di reti di trasmissione dati per le sedi degli uffici regionali. impianti e macchinari*" a seguito mancata assunzione di impegno di spesa per affidamenti disposti in favore del fornitore Dedagroup Public Service S.r.l., per il sistema di rilevazione delle presenze e di controllo accessi della regione puglia, liquidazione fatture anni 2020 e 2021;
- per euro 76,00 con imputazione alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 112057 "*Spese per tributi fondiari a comuni e Consorzi di Bonifica L.R. 18/97*"; per euro 1,02 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*"; per euro 29,98 alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1330 "*Spese per pagamento sanzioni amministrative*" a seguito provvedimento di rettifica dell'avviso di accertamento IMU anno 2016 in favore del Comune di San Severo;
- per euro 5.410,70 mediante imputazione alla missione 1, programma 5, titolo 01, capitolo 3682 "*Spese per l'amministrazione del Demanio e del Patrimonio regionale. Spese di pagamento sanzioni amministrative L.R. 27/95*" del bilancio in corso in favore dell'Agenzia delle Entrate;
- per l'importo complessivo di euro 3.974,26, compresi oneri di legge e spese esenti, mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, e contestuale variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" del bilancio 2022: trattasi di debiti inerenti a compensi professionali spettanti agli avvocati esterni per incarichi conferiti, entro la fine dell'esercizio finanziario 2011, in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa e relativi ai contenziosi n. 40/07/L, Corte costituzionale, per euro 2.202,05 e n. 43/07/L, Corte costituzionale, per euro 1.772,21;
- per l'importo complessivo di € 2.013,00, derivante da mancata assunzione di impegno di spesa per servizi di manutenzione, elaborazione modelli 770/2020 relativi al

sistema informativo GEDI 2019/2020, liquidazione fattura n. 014/9108/2020 della GPI s.p.a., quale ulteriore somma da impegnare, mediante imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3640 dell'esercizio finanziario 2022;

- per € 5.161,00 compresi di oneri di legge, mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*", previa variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" del bilancio di esercizio in corso, in relazione a compensi professionali spettanti ad avvocato esterno per incarichi conferiti in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa relativi ai contenziosi n. 903/14/TG, DGR 2387/2014, Tribunale di Brindisi e Corte d'Appello di Lecce, per euro 4186,00, e n. 53/12/L, DGR 1872/2013, Consiglio di Stato, per euro 975,00.

***

Legge regionale 7 novembre 2022, n. 27 «*XI legislatura – 12° provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»

Con l.r. n. 27/2022, viene riconosciuto legittimo, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del d. lgs. n.118/2011, come modificato dal d. lgs. n. 126/2014, un debito fuori bilancio in favore dell'avvocato N.G., a titolo di spese legali, per un importo complessivo di euro 974,69, di cui euro 668,00 per compensi, euro 100,20 per rimborso spese generali 15 per cento ed euro 206,46 per IVA e Cap, derivante da ordinanza di assegnazione delle somme del 29 luglio 2020 del Tribunale di Bari, r.g.e. n. 384/2020, relativo alla regolarizzazione carte contabili, provvisori d'uscita n. 268 e 269 del mese di settembre 2022, al cui finanziamento si provvede con imputazione alla missione 1, programma 10, titolo 1, piano dei conti finanziari 1.03.02.99.002, capitolo 3054 del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2022 "*Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge*".

***

Legge regionale 14 dicembre 2022, n. 31 «*XI legislatura – 13° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

La legge regionale n. 31/2022 riconosce debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e), del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., per complessivi **€ 2.198.913,03.**

In particolare, l'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f) e g), reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art**. 73, comma 1, lett. a)** per complessivi **€ 29.097,16**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

- per € 84,90 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 17.350,36 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 11.661,90 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e con contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*".

L'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f) e g), reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. **73, comma 1, lett. e)** per complessivi **€ 2.169.995,87**, di cui € 522.532,57 imputati a spese 2023, al cui finanziamento si provvede:

- per € 161.038,60 con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3441 per l'esercizio finanziario 2022 "*Spese condominiali di riscaldamento, pulizia, acqua, luce per i locali in proprietà e in locazione adibiti a uffici regionali. Manutenzione ordinaria e riparazioni*" a seguito assenza di regolare e preventiva assunzione integrale di impegno di spesa, in ordine a servizi di manutenzione degli impianti di climatizzazione, idrico sanitario ed elettrico;
- per € 1.997.238,22, con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3530 "*Spese per il pagamento di utenze e canoni per telefonia fissa, mobili e altri canoni per servizi di connettività*" del bilancio autonomo, quale ulteriore somma da impegnare a seguito di assenza di regolare e preventiva assunzione integrale di impegno di spesa per i servizi di pubblica connettività;
- per € 11.719,05 mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1312 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*", previa variazione in diminuzione, sia in termini di competenza che di cassa, della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo U 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" del bilancio di esercizio in corso.

In fase istruttoria, la Sezione ha osservato**,** in relazione ai debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 118/2011, la frequente imputazione delle spese al capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*" rientrante nell'ambito della missione 1, programma 11, titolo 1 (importo rilevato € 47.140,35), puntualmente finanziato da variazioni in diminuzione del "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" – missione 20, programma 3, titolo 1.

Ha chiesto, dunque, all'Ente, di fornire precisazioni circa la finalità e la natura del capitolo di spesa 1318, la cui denominazione è apparsa poco chiara.

A tal proposito l'Ente ha riferito che, essendo il capitolo U0001318 classificato nel PDCF in "Altri servizi", viene utilizzato «*per imputare la sorte capitale dei debiti fuori bilancio finanziati con prelevamento dal fondo di cui al capitolo U1110090 "FONDO PER LA DEFINIZIONE DELLE PARTITE POTENZIALI" nei casi in cui alle strutture proponenti non sia assegnato uno specifico capitolo di spesa sul quale imputare le risorse. La finalità del capitolo, pertanto, è quella di dotare il bilancio delle risorse necessarie alla copertura dei debiti fuori bilancio*».

***

Legge regionale 30 novembre 2022, n. 30, art. 11 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024*».

Un approfondimento particolare è stato riservato alla disposizione di cui all'art. 11 della legge n. 30/2022 ("*Modifiche all'articolo 80 della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51*"), con la quale la Regione, recependo i rilievi formulati, lo scorso anno, da questa Sezione, ha riformulato l'articolo 80 della l.r. n. 51/2021 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022*).

La versione previgente della norma in esame, rubricata «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011 e disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di liquidazione*», riconosceva legittimi, nella misura massima di euro 12 milioni, i debiti fuori bilancio per incarichi di patrocinio legale conferiti, dall'Amministrazione regionale, ad avvocati del libero foro, fino al 31 dicembre 2011 e presenti, alla data del 17 dicembre 2021, nell'elenco cronologico unico dell'Avvocatura regionale, costituito in esecuzione della deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2019, n. 482 (comma 1). La disposizione demandava, altresì, all'Avvocatura regionale, l'istruttoria delle singole posizioni e l'adozione di determine di liquidazione di quanto effettivamente dovuto (comma 2). Tutto ciò al fine di semplificare le procedure di liquidazione dei debiti in parola, in ragione della ritenuta identità dei relativi presupposti.

Con deliberazione n. 126/2022/RQ, questa Sezione regionale rilevava il contrasto dell'art. 80 della l.reg. n. 51 del 2021 con la disposizione recata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, nella misura in cui detta norma non riconosceva analiticamente i singoli debiti fuori bilancio, ma autorizzava, in astratto e in via preventiva, l'Avvocatura

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

Nella predetta deliberazione n. 126/2022/RQ, si osservava che «*il debito sorto al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente, può essere riconosciuto ai sensi dell'art. 73, d.lgs. n. 118/2011, a condizione che intervenga una valutazione da parte dell'organo consiliare, unico soggetto legittimato a ricondurre l'acquisto del bene o del servizio all'interno della contabilità dell'ente ove accerti, in modo rigoroso, l'esistenza delle condizioni normativamente previste.*

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

Valutazioni e verifiche che, all'evidenza, non possono essere demandate ad altri organi, pena un'inammissibile dequotazione della deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio, che non appare in linea con le rilevanti funzioni di indirizzo e controllo intestate all'organo consiliare e con le chiare indicazioni della Corte costituzionale in tema di bilancio quale "bene pubblico" (si veda, in tema, la recente deliberazione della Sezione delle autonomie n. 27/2019/QMIG che, al riguardo, ha rimarcato la necessità del previo formale riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio dell'ente, momento indefettibile che assolve ad una molteplicità di funzioni, quali quella di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno, di accertare le cause che hanno generato il debito e le eventuali

responsabilità, di salvaguardare gli equilibri di bilancio attraverso il reperimento delle risorse necessarie a finanziare il debito)».

Con la pronuncia in parola, pertanto, la Sezione rimarcava come le esigenze di celerità e semplificazione invocate dalla Regione, così come l'esigenza di impedire l'insorgere di oneri ulteriori legati a possibili contenziosi, non potessero giustificare una deroga all'ordinaria procedura di riconoscimento normativamente prevista, atteso che «*esigenze di questo tipo dovrebbero essere soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, senza alcuna possibilità di provvedimenti interinali ed urgenti da parte di altri organi*».

La nuova formulazione dell'articolo 80, ora rubricato «*Disposizione per il finanziamento dei debiti fuori bilancio per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011 da riconoscere ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 118/2011*», dispone che: «*Per il finanziamento degli oneri conseguenti al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio relativi a compensi professionali per gli incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011, si provvede, fino ad euro 12 milioni, nell'ambito delle risorse accantonate per le passività potenziali del risultato di amministrazione [...]*»(comma 1) e che «*Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1 ha luogo, al ricorrere per ciascuno di essi dei presupposti di legge, con legge regionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 118/2011*» (comma 2).

Per quanto sopra, in sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di fornire l'elenco dei compensi relativi ad incarichi professionali ricompresi nell'elenco cronologico dell'Avvocatura sopra menzionato, liquidati sulla scorta del previgente art. 80 della l.r. 51/2021 (a titolo esemplificativo, venivano richiamate le determine dell'Avvocatura regionale n. 187/2022 e n. 283/2022) e di chiarire se in relazione alla liquidazione di tali compensi fosse intervenuta, successivamente, una qualche forma di regolarizzazione.

È stato chiesto, altresì, in relazione alle voci ricomprese nel suddetto elenco cronologico (n. 768 posizioni), di fornire il dettaglio di tutte le posizioni liquidate al 31.12.2022 (con o senza riconoscimento con legge), con l'indicazione delle relative determine e gli estremi della legge regionale di riconoscimento (ove adottata).

Con la nota assunta al prot. Cdc n. 2879 del 01.06.2023 l'Ente ha trasmesso:

i) il prospetto dei compensi per incarichi professionali ricompresi nell'elenco cronologico dell'Avvocatura, impegnati e liquidati sulla scorta del previgente art. 80 della l.r. 51/2021, con indicazione delle relative determinazioni di impegno e di liquidazione (n° 22 incarichi per un valore complessivo di **€ 79.492,89** a fronte di un valore riportato nell'elenco cronologico di **€ 64.199,55**);

ii) l'elenco di tutte le posizioni ricomprese nell'elenco cronologico liquidate al 31.12.2022.

L'esame dei prospetti ha fatto emergere la seguente situazione:

i) n. 22 posizioni sono state impegnate e liquidate secondo la previgente formulazione dell'art. 80, di cui:

- n. 2 posizioni con determinazioni dirigenziali del Settore Avvocatura n. 187 del 17.05.2022 e n. 283 del 27.06.2022, precedute dalle DGR n. 510 dell'11.04.2022 e n. 637 dell'11.05.2022 di variazione al bilancio per lo stanziamento delle somme occorrenti alla copertura delle relative spese (€ 23.029,24);
- n. 20 posizioni con determinazioni dirigenziali del Settore Avvocatura nn. 383/384/385 del 09.09.2022, precedute dalla DGR n. 1160 del 09.08.2022 di variazione al bilancio per lo stanziamento delle somme occorrenti alla copertura della relativa spesa (€ 56.463,65);

ii) n. 10 posizioni sono state impegnate e liquidate a seguito DGR n. 2125/2021 e n. 2174/2021 di reiscrizione di residui perenti (valore complessivo € 117.293,66 a fronte di un valore riportato nell'elenco cronologico di € 416.735,82);

iii) n. 28 posizioni sono state impegnate e liquidate a seguito DGR n. 1756 del 30.11.2022 con procedura di negoziazione assistita (€ 691.208,64 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 811.852,45);

iv) n. 54 posizioni sono state impegnate e liquidate a seguito di legge regionale di riconoscimento del debito fuori bilancio, risalenti ad anni precedenti:

- n. 1 con l.r. n. 36/2015 (€ 2.625,93 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 16.348,72);
- n. 1 con l.r. n. 39/2017 (€ 1.923,12 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 4.661,05);

- n. 15 con l.r. n. 27/2021 (€ 53.085,73 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 56.304,56);
- n. 25 con l.r. n. 46/2021 (€ 54.284,90 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 99.802,44);
- n. 12 con l.r. n. 51/2021 (€ 76.726,36 a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 107.465,23),

per un valore totale di debiti riconosciuti con legge pari ad € 188.646,04, a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico di € 284.582,00.

In sintesi, al termine dell'esercizio 2022, l'Ente risulta aver chiuso n. 114 posizioni su 768 riportate nell'elenco cronologico, impegnando complessivi € 1.076.641,23, a fronte di un valore indicato nell'elenco cronologico, per le medesime posizioni, di € 1.577.369,82.

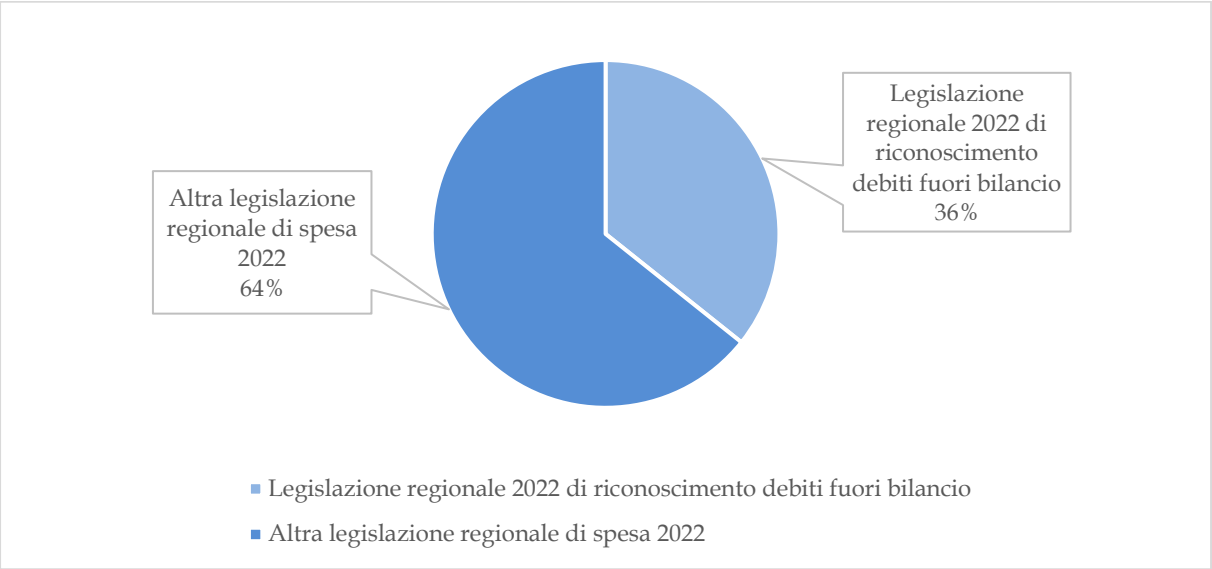
Rispetto al valore complessivo delle pretese creditorie riportate nell'elenco cronologico, pari a € 11.790.607,00, permane, tuttora, in capo alla Regione, l'onere di istruire, riconoscere con legge, liquidare e pagare, incarichi del valore di oltre 10 mln.

***

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

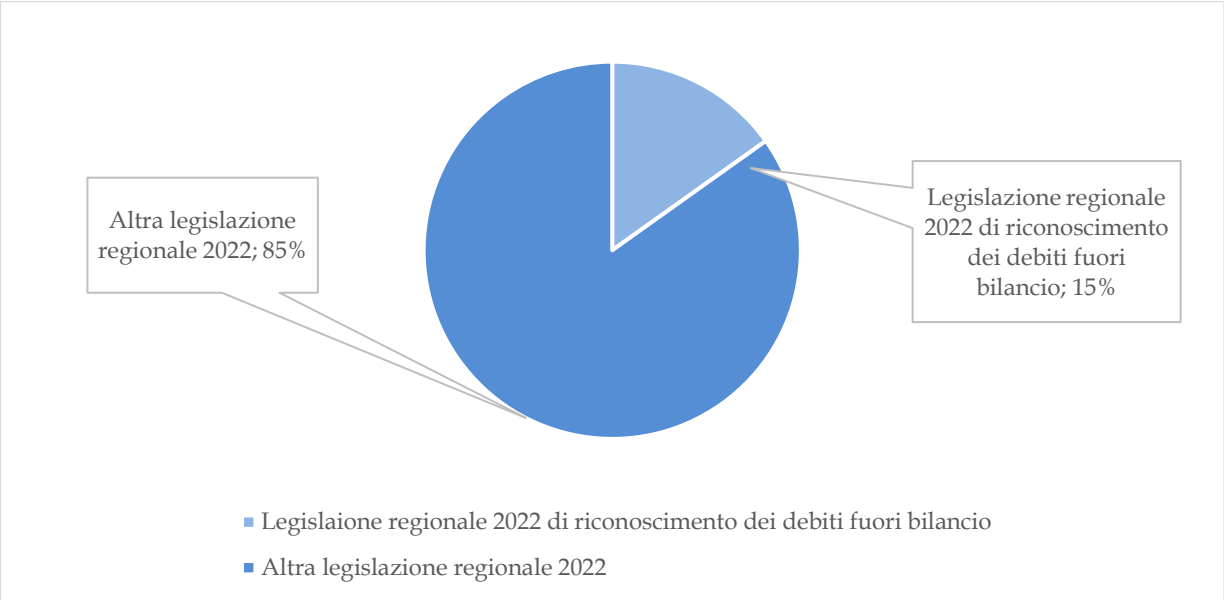
Le leggi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituiscono il 36% della legislazione regionale di spesa (che conta 14 provvedimenti legislativi) e il 15% dell'intera legislazione regionale del 2022 (in tutto 33 leggi regionali), come rappresentato dai sottostanti grafici:

Grafico n. 1: Legislazione regionale di spesa 2022 - Composizione



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati legislazione 2022 della Regione Puglia - Valori percentuali

Grafico n. 2: Legislazione regionale 2022 – Composizione



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati legislazione 2022 della Regione Puglia - Valori percentuali

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, l'elenco delle leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2022, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

Tabella n. 1: Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2022

	Legge regionale		art. 73 d.lgs. n. 118/2011 comma 1		Totale
	numero	data	lettera a)	lettera e)	
1	9	23.5.2022	27.471,23	0,00	27.471,23
2	13	12.8.2022	317.525,86	698.361,09	1.015.886,95
3	21	24.10.2022	595.539,01	82.405,66	677.944,67
4	27	7.11.2022	974,69	0,00	974,69
5	31	14.12.2022	29.097,16	2.169.995,87	2.199.093,03
Totale			**970.607,95**	**2.950.762,62**	**3.921.370,57**

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati della legislazione regionale 2022 - (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 2022, ammonta a **€ 3.921.370,57,** ascrivibile per € 970.607,95 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi

e per € 2.950.762,62 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa.

Confrontando tali dati con quelli degli esercizi precedenti, si rileva un calo del valore complessivo dei debiti fuori bilancio approvati nel 2022, rispetto al valore dagli stessi assunto nel 2021 (€ 18.808.387,18), ma non rispetto al dato complessivo del 2020 (€ 2.684.527,27).

La drastica riduzione registrata nel 2022 rispetto al 2021, tuttavia, è solo apparente, includendo, come detto, il dato relativo al 2021, anche la massa debitoria di 12 mln di euro relativa ai compensi professionali "riconosciuti" ai sensi dell'art. 80 l.r. n. 51/2021, che per le motivazioni innanzi espresse deve viceversa essere scomputata e ricondotta tra i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, al netto delle posizioni ad oggi riconosciute con legge e/o semplicemente liquidate in sede amministrativa.

Sicché, il dato del 2022, relativo ai debiti fuori bilancio di cui alla **lett. e)** dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011 (€ 2.950.762,62) registra, non una riduzione, ma una crescita sia rispetto al dato del precedente esercizio 2021 (€ 2.192.022,55, al netto dell'importo di 12 mln di euro di cui all'art. 80 l.r. n. 51/2021), sia rispetto a quello dell'esercizio 2020 (€ 1.362.029,15).

Con riferimento poi ai compensi professionali inseriti nell'elenco cronologico unico al 17.12.2021, il Collegio non può fare a meno di rilevare come la definizione delle relative pretese creditorie abbia subito nel 2022 un sostanziale arresto.

Solo n. 50 posizioni sono state definite nel 2022 e precisamente:

i) n. 28 con procedura di negoziazione assistita (DGR n. 1756 del 30.11.2022);

ii) altre 22 sulla scorta della versione previgente dell'art. 80, l.r. n. 51/2021 (cfr. DGR n. 510 dell'11.04.2022 e determinazione dirigenziale del Settore Avvocatura n. 187 del 17.05.2022; DGR n. 637 dell'11.05.2022 e determinazione dirigenziale del Settore Avvocatura n. 283 del 27.06.2022, DGR n. 1160 del 09.08.2022 e determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione n. 383-384-385 del 09.09.2022).

I due debiti fuori bilancio riconosciuti con l.r. n. 21 del 24.10.2022 fanno, invece, riferimento a contenziosi non presenti nell'elenco cronologico.

Va soggiunto che in relazione ai debiti liquidati sulla scorta della versione previgente dell'art. 80, l.r. n. 51/2021, si registra la corresponsione di un importo a volte maggiore

di quello risultante dall'elenco unico cronologico (es. determina Avvocatura regionale n. 187 del 17.05.2022 che a fronte di un credito inserito nell'elenco pari a € 6.267,80, liquida € 14.408,06, di cui € 13.853,90 di imponibile e € 554,16 per CPA).

In conclusione, ad oggi permangono passività potenziali per compensi professionali in attesa di riconoscimento, per oltre 10 mln di euro, che oltre a costituire una preoccupante incognita per la finanza regionale (trattandosi di debiti privi di specifica copertura finanziaria e solo, prudenzialmente, accantonati nel Fondo per passività potenziali), appare suscettibile di generare ulteriori passività ed esborsi finanziari in ragione del marcato ritardo registrato nelle procedure di riconoscimento e finanziamento della maggior parte di tali debiti.

Pertanto, nonostante l'apprezzabile sforzo della Regione di aver fatto emergere nel 2021 passività latenti per circa 12 milioni di euro, permane ad oggi la duplice criticità legata, per un verso, alla violazione della normativa recata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, in punto di sussistenza dei presupposti e rispetto delle modalità e tempistica richieste ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio; per altro verso, all'accumulo di ulteriori passività potenziali in grado di pregiudicare gli equilibri prospettici di bilancio.

Alla luce delle svolte considerazione, si ritiene di trasmettere il presente referto, per le determinazioni di competenza, alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, c.g.c..

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2022

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale sei leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2022: la legge regionale 4 marzo 2022, n. 3; la legge regionale 12 agosto 2022, n. 14; la legge regionale 12 agosto 2022, n. 20; la legge regionale 7 novembre 2022, n. 28; la legge regionale 30 novembre 2022, n. 30; la legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32.

I giudizi relativi alle leggi regionali n. 3/2022 e n. 14/2022, si sono conclusi, rispettivamente, con la sentenza n. 59 depositata in data 4 aprile 2023 e con la sentenza n. 134 depositata in data 4 luglio 2023, che costituiranno oggetto di successivo approfondimento.

***

La legge regionale 12 agosto 2022, n. 20, recante «*Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 20 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*», è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in data 2 febbraio 2023, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 6, art. 3, comma 2, lettera a), art. 4, commi 5 e 7 e artt. 5, 6, 9, 11 e 14, in relazione all'art. 117, comma 3, Cost., all'art. 9 Cost. e art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Le disposizioni censurate, che mirano a disciplinare interventi in materia edilizia sul territorio regionale, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri sarebbero lesive dei criteri di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, in materia di "governo del territorio" e "tutela dei beni culturali e del paesaggio".

In particolare, le disposizioni della legge regionale che prevedono interventi di vario genere (opere di riqualificazione di immobili anche in aree prive di pianificazione urbanistica; l'individuazione dei relativi "Ambiti di intervento" con procedura sottratta a ogni verifica di compatibilità con il piano paesaggistico; la realizzazione, sugli edifici residenziali rurali, di volumetrie aggiuntive rispetto a quelle previste dal d.m. n. 1444 del 1968; la possibilità di computare anche i volumi oggetto di condono edilizio nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico; la possibilità per il privato di proporre interventi in deroga agli strumenti urbanistici con perizia asseverata di un professionista, in caso di inerzia comunale nell'individuazione degli ambiti di intervento; la deroga ai limiti massimi di altezza

degli edifici stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali; la possibilità di derogare al piano paesaggistico, consentendo interventi che il PTPR ha inteso espressamente vietare; la violazione delle disposizioni in tema di accertamento di conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001; proroghe concernenti il recupero dei sottotetti) si porrebbero in contrasto con le norme interposte costituite dai principi fondamentali in materia di edilizia e urbanistica fissati dalla normativa statale di riferimento (art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2011; art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942), e con la disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 e nel piano paesaggistico, da considerarsi prevalenti su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (Corte cost. sentenza n. 180/2008).

***

La **legge regionale 7 novembre 2022, n. 28**, recante «***Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica***», è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in data 3 gennaio 2023 per la declaratoria di illegittimità costituzionalità dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, in relazione all'art. 117, comma 3; art. 2, commi 1 e 2, in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 3 Cost.; art. 3, comma 2, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.

La legge in esame si inserisce nella cornice della legge quadro del settore energetico - la legge 23 agosto 2004, n. 239 – che mira ad assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia, l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche e nel caso di concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto ambientale, consente alla regione di prevedere misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale.

Le disposizioni della l.r. n. 28 del 2022 che, in attuazione della legge 23 agosto 2004, n. 239, disciplinano le misure di compensazione ambientale e territoriale e la sottoscrizione dei relativi accordi, nella parte in cui allargano la platea dei destinatari, ovvero prescindono dalla sussistenza del presupposto "*concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture a elevato impatto territoriale*" o ancora incidono sull'attività dei distributori di energia, non sarebbero coerenti con gli obiettivi di politica energetica nazionale e si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di legislazione concorrente «*produzione, trasporto, e distribuzione nazionale*

dell'energia» (da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, terzo comma Cost.), oltre che con i principi sovranazionali di cui al d.lgs. n. 164/2000 e d.lgs 93/2011.
Inoltre, nella parte in cui la legge prevede di modificare le modalità di erogazione e attribuzione delle misure di compensazione, al fine di favorire anche le "utenze produttive", oltre a quelle "civili", genererebbe effetti distorsivi della concorrenza, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.).

***

La **legge regionale 30 novembre 2022, n. 30**, recante «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024*», è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in data 2 febbraio 2023, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché all'art. 1, comma 796, lett. o), della legge n. 296/2006 e all'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito con legge n. 106/2021), quali norme interposte.
La norma regionale impugnata viene a incidere sulla soglia minima annuale di prestazioni richieste ai laboratori di diagnostica, ai fini dell'accreditamento istituzionale con il S.S.N., applicando il requisito del «valore-soglia» di 200.000 prestazioni/anno, all'aggregazione delle strutture sanitarie anziché alla singola struttura («*Vista la conformazione morfologica della Regione Puglia che presenta un territorio lungo e densamente popolato solo in alcuni centri, con diverse realtà territoriali ubicate in zone disagiate e scarsamente popolate, il valore soglia di efficienza delle duecento mila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione secondo il Modello A) è riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura*»).
Tale previsione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della "tutela della salute" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e con le previsioni normative – da considerare come norme interposte – dettate in materia di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, di cui:

- all'art. 1, comma 796, lett. o) della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria per il 2007) e alle previsioni dell'Accordo di attuazione adottato in sede di Conferenza Stato - Regioni il 23 marzo 2011, che prevedono, tra i requisiti di accreditamento dei laboratori di diagnostica, una soglia minima di attività, fissata in un volume di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno, prodotti in sede;

- all'art. 29 del DL n. 73/2021 rubricato «*Incentivo al processo di riorganizzazione della rete dei laboratori del Servizio sanitario nazionale*» e il DM 30.12.2021 di attuazione dello stesso che ribadisce la «*soglia minima di efficienza operativa di 200.000 prestazioni sulla base della quota di produzione resa dalle singole strutture di laboratorio*».

***

La **legge Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*»,** è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in data 8 marzo 2023, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 96, in relazione agli articoli 123 e 126, terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata (art. 96) modifica l'art. 5, comma 2, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale), prevedendo che «*Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dall'art. 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi. Il predetto termine decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale; quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse*» (la previgente formulazione disponeva che: «*Nei casi di scioglimento del Consiglio regionale previsti dallo Statuto si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi*»).

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, il termine per l'indizione delle elezioni (portato a sei mesi, dagli originari tre) decorra dalla "presa d'atto" da parte dello stesso Consiglio (e in caso di dimissioni del Presidente della Regione, che tale presa d'atto debba avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse), sarebbe

violativa dell'art. 126, comma 3, Cost. che nel caso del venir meno della permanenza in carica del Presidente della Regione, prevede la decadenza dell'intero Consiglio regionale con necessità di integrale rinnovo attraverso l'indizione di nuove elezioni (principio c.d. *aut simul stabunt aut simul cadent* recepito dall'art. 22, quarto comma, dello Statuto della Regione Puglia che riproduce letteralmente quanto previsto dall'art. 126, comma 3, Cost.).

Osserva il ricorrente che la disposizione censurata, non prevedendo alcun termine per l'adozione della presa d'atto da parte del Consiglio regionale, né alcun potere sostitutivo per il caso di assenza o tardiva adozione della stessa, comporterebbe il differimento indeterminato e indeterminabile dell'indizione delle elezioni necessarie a ripristinare la funzionalità voluta dalla Carta costituzionale e interrotta con il venire meno del vertice politico della Regione, generando in tal modo incertezza in ordine alla durata del periodo successivo allo scioglimento del Consiglio regionale, con evidente compromissione del su richiamato principio *aut simul stabunt aut simul cadent* (a sostegno, si richiama Corte cost. n. 2 del 2004 e n. 12 del 2006).

7. Le sentenze della Corte costituzionale nel 2022 e 2023 (al 28 luglio 2023)

Nel periodo 01.07.2022 – 28.07.2023, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla illegittimità costituzionale di sette leggi regionali pugliesi, per le ragioni di seguito illustrate.

***

Sentenza Corte cost. n. 240 depositata in data 01.12.2022

Con sentenza n. 240/2022, la Corte cost. si è pronunciata in merito alle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo in riferimento alla legge Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39 recante «*Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee*».

La Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale**:

- **dell'art. 3** (*Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato- Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica*), **limitatamente alle parole** «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere

del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021», per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost..

La disposizione in parola, che disciplina la realizzazione in aree individuate dal Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), di interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto "Piano casa", nella parte in cui rinvia, facendola propria, alla soluzione interpretativa resa in ambito amministrativo con riferimento al particolare regime di tutela previsto per gli immobili assoggettati alle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (soluzione ermeneutica che di fatto restringe l'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia prevista dalla norma statale di principio, all'art. 3, comma 1, lett. d, T.U. edilizia, con ciò ampliando la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia consentiti), viene ad operare in un ambito di disciplina riservato allo Stato e a porsi in conflitto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost.;

- **dell'art. 4, comma 1** (nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022), laddove stabilisce che, quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato all'art. 8 de d.P.R. n. 160 del 2010, gli ampliamenti siano consentiti senza limiti di superficie coperta e di volume. La disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia "governo del territorio" (espressi dal D.M. n. 1444 del 1968 che a sua volta trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150), che hanno efficacia vincolante verso il legislatore regionale, costituendo principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano;

- **dell'art. 4, comma 2,** nella parte in cui stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive non costituiscono variante urbanistica, con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. La norma, pertanto, viola il principio di co-

pianificazione e quindi l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali.

***

Sentenza Corte cost. n. 242 depositata in data 01.12.2022

Con sentenza n. 242/2022 il Giudice delle leggi si è pronunciato in merito alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo con riguardo agli **artt. 1, comma 2, 5 e 6** della **legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28** (*Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale*), e **dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36**, recante «*Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e* ***modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28*** *(Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)*».

La Consulta, dopo aver dichiarato cessata la materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge regionale n. 28/2021, in quanto sostituiti dall'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36 (anch'esso oggetto di impugnazione), ha dichiarato non fondate le ulteriori questioni sollevate in ordine a tale ultima disposizione, ritendendo che lo *ius superveniens* abbia emendato le disposizioni impugnate «*rimuovendo i vulnera denunciati*» (punto 4.2.).

In particolare, secondo quanto statuito dalla Consulta, le modifiche apportate dall'art. 7 delle l.r. n. 36/2021 consentono di superare i denunciati profili di incostituzionalità concernenti:

- la violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. , sollevata in relazione all'art. 1 della l.r. n. 28/2021 (tale disposizione, nella sua versione originaria, istituiva il «*servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale – ESOMA*» e ne disponeva l'erogazione a carico del Servizio sanitario regionale *«in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza»,*

prevedendone la gratuità anche in caso di prescrizione da parte di uno specialista non appartenente al SSN; l'art. 7 della l. r. n. 36/2021, che sostituisce l'art. 1, comma 2, della l.r. n. 28/2021, subordinando l'erogazione in regime di esenzione della prestazione diagnostica specialistica al ricorrere delle "*condizioni previste dalle disposizioni vigenti*", ammette la possibilità di erogare la nuova prestazione in regime di esenzione solo nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese tra i LEA attualmente vigenti, in tal modo superando le denunciate criticità);

- la violazione della competenza concorrente in materia di salute (art. 117, comma 3, Cost.), eccepita in relazione agli artt. 5 e 6 della l.r. n. 28/2021, per contrasto con le previsioni del d.m. n. 279 del 2001 (nella misura in cui prevedevano che la consulenza del medico genetista e che l'invio al centro delle malattie rare, seguissero, anziché precedere, l'esecuzione del test). L'art. 5 come sostituito dall'art. 7 non si occupa più di consulenza specialistica e l'art. 6, nella sua nuova formulazione, si limita a prevedere che il centro della Rete nazionale delle malattie rare provvede alla presa in carico del paziente.

***

Sentenza Corte cost. n. 17 depositata in data 10.02.2023

Con sentenza n. 17/2023 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli **articoli 1, 2, e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38,** recante «*Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*», per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117 primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, 2 e 3** della l.r. n. 38/2021, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in ragione del riscontrato contrasto della normativa regionale di proroga con l'invocato principio fondamentale della pianificazione urbanistica dettato dalla legislazione statale in materia di "governo del territorio" (parametro interposto, art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942).

In particolare, la Consulta osserva come la legge regionale in questione, nella parte in cui (art. 1 e 2) proroga i termini di efficacia previsti dalla l.r. Puglia n. 14 del 2009 recante il "Piano casa", renda sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria, favorendo la generalizzata fattibilità di interventi svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica e con ciò superando i limiti di tollerabilità della previsione di interventi difformi dalla pianificazione territoriale.

Del pari, laddove prevede (art. 3) la generalizzata possibilità, protratta nel tempo, di recuperare sottotetti e riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici, dilata oltremodo la portata derogatoria dell'originaria disciplina (limitata a edifici e sottotetti esistenti alla data della sua entrata in vigore nel 2007), aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e coinvolgendo edifici di costruzione di volta in volta successiva, con evidenti effetti di incentivazione degli interventi difformi dai piani urbanistici.

***

Sentenza Corte cost. n. 32 depositata in data 28.02.2023

Con sentenza n. 32/2023 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale **dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9** (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promossa dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con ordinanza del 24 dicembre 2021.

La Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dalle leggi reg. Puglia n. 52 del 2019 e

n. 18 del 2020, limitatamente alle parole: «*salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate*».

La disposizione regionale censurata, disponendo che l'autorizzazione non produce effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento istituzionale "salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione inerenti strutture già accreditate", realizza una non consentita assimilazione tra i due istituti (autorizzazioni e accreditamento), con ciò violando il principio fondamentale della materia «tutela della salute» ricavabile da una lettura sistemica degli artt. 8, 8- *bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, non essendo consentito al legislatore regionale la possibilità di prevedere che l'autorizzazione abbia effetti vincolanti - id est automatici - ai fini dell'accreditamento.

***

Sentenza Corte cost. n. 53 depositata in data 30.03.2023

La Corte costituzionale, con sentenza n. 53/2023, si è pronunciata in merito al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (***Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022*** *e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in data 8 marzo 2022, in riferimento agli artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l) e lettera s), e terzo, della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato:

- **l'illegittimità costituzionale dell'art. 55,** di modifica dell'art. 2, comma 2, della legge regionale Puglia 25 settembre 2012, n. 27 (*Prosecuzione della ricostruzione post sisma 2002 nell'area della provincia di Foggia e seconda variazione al bilancio di previsione 2012*), che differisce di un anno (sino al 31 dicembre 2022) il termine entro il quale i comuni interessati possono avvalersi, per le attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002 nell'area della Provincia di Foggia, di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012, con ciò consentendo alle amministrazioni comunali sia la stipula di nuovi contratti a tempo determinato con personale esterno, sia la reiterazione di precedenti contratti di lavoro a termine.

La disposizione impugnata, che proroga per la nona volta la facoltà su indicata, ad avviso della Consulta non è rispettosa delle condizioni e dei limiti previsti e richiamati dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che subordina il ricorso a tale tipologia contrattuale al ricorrere *«esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale»*), risolvendosi in una modalità volta a sopperire le carenze di organico dei comuni interessati, cui viceversa deve farsi fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione (Corte cost. n. 251 del 2020, n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

La disposizione in parola, pertanto, nella misura in cui persegue l'obiettivo di "normalizzare" il ricorso a tale tipologia di contratti di lavoro, eludendo i limiti stringenti di durata e le condizioni rigorose previste dal legislatore statale, viola l'art. **117, secondo comma, lettera l), Cost.**, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile;

- **l'illegittimità costituzionale** dell'**art. 74** che contempla la possibilità per la Regione Puglia di organizzare, nell'anno 2022, un corso di formazione interno, per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento, al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'abbia persa a seguito di progressione verticale. La disposizione in argomento, secondo quanto statuito dalla Consulta, viola dell'**art. 81, terzo comma, Cost**., poiché privo di indicazioni circa la quantificazione degli oneri di spesa e della correlata copertura in termini finanziari sul bilancio regionale; né, aggiunge la Consulta, *«può essere condivisa la prospettazione difensiva della Regione Puglia, secondo la quale le risorse per i nuovi oneri derivanti dalla disposizione impugnata sarebbero ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese di personale, in quanto non solo tale affermazione contraddice quanto sostenuto dalla stessa difesa regionale circa l'assenza di nuovi oneri connessi all'organizzazione del corso di formazione, ma essa non è accompagnata da alcuna indicazione quantitativa, tale da rendere credibile l'indicazione delle necessarie risorse»;*
- **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'**art. 11** della legge regionale Puglia n. 51/2021 (che nel modificare l'art. 6, comma 2, della LR Puglia 29 maggio 2017, n. 17, recante «*Organizzazione e funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico della Regione Puglia*», prevede che: «*il direttore amministrativo e sanitario, all'atto del conferimento dell'incarico,*

non devono aver compiuto sessantacinque anni») in relazione all'**art. 117, secondo comma, lettera l), Cost**., per inconferenza del parametro costituzionale evocato dal ricorrente ("ordinamento civile", in luogo di "tutela della salute"). Rammenta la Consulta che la disciplina statale di conferimento e di cessazione degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti del SSN e, in particolare, degli IRCCS, per sopraggiunti limiti di età, attiene all'organizzazione e alla gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche all'efficienza degli stessi, esprimendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute (sentenze Corte cost. n. 189, n. 155 e n. 139 del 2022, n. 209 e n. 195 del 2021, n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006);

- **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'**art. 16** della legge regionale Puglia n. 51/2021, promossa in riferimento all'**art. 117, terzo comma, Cost**., per insussistenza della lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La disposizione in parola prevede la possibilità per le RSA di svolgere parte della propria attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per la localizzazione con la villeggiatura ed è stata impugnata per ritenuta violazione degli standard di sicurezza delle strutture inderogabili dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Ad avviso della Consulta, lo svolgimento dell'attività presso sedi secondarie è subordinato, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 16, alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia sulla base di criteri stabiliti con deliberazione di Giunta regionale che, si deve ritenere, siano rispettosi delle prescrizioni poste dalla normativa nazionale (artt. 8-ter e 8-quater, d. lgs. n. 502/1992);

- **non fondate** le questioni di legittimità costituzionale dell'**art. 54, comma 1, lettera s)**, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. (ad avviso del ricorrente la disposizione contrasterebbe con i limiti di densità edilizia fissato a livello statale per le zone agricole e introdurrebbe una nuova ipotesi di variazione di strumenti urbanistici, sottratta alla verifica di compatibilità con la pianificazione paesaggistica), per insussistenza della violazione dei limiti in materia di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte in materia di "governo del territorio" e per assenza, nel testo impugnato, di deroghe espresse e specifiche alle previsioni di tutela paesaggistica (la

norma, non prevedendo una specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR, ben può essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbano comunque rispettare le specifiche prescrizioni del PPTR). In senso analogo si è pronunciata la Consulta con riferimento alla precedente formulazione dell'art. 12, comma 3, lett. e-ter) della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20 (*Norme generali di governo e uso del territorio*), come introdotta dall'art. 5 della LR Puglia n. 39/2021 (cfr. sentenza n. 240/2022).

- **inammissibile** la questione di legittimità costituzionale dell'**art. 10, comma 1, lettera a)**, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia di **tutela della salute** dettati, dagli artt. 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre **1992, n. 502,** in ragione delle carenze argomentative del ricorso (la disposizione impugnata modifica l'art. 12 della LR Puglia 2 maggio 2017, n. 9 [*Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private*], aggiungendovi il comma 4-bis che disciplina i requisiti per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario nelle «*strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali*»; ad avviso del ricorrente, l'utilizzo del termine «strutture» – anziché «organizzazioni» – avrebbe comportato l'estensione dell'ambito di applicazione del sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie anche alle organizzazioni pubbliche e private che erogano cure domiciliari).

***

Sentenza Corte cost. n. 59 depositata in data 04.04.2023

Con sentenza n. 59/2023 la Suprema Corte si è pronunciata in merito alle questioni di legittimità costituzionale **dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3** recante «*Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), 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) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme*

generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato l'11 maggio 2022.

La disposizione impugnata sostituisce il comma 1 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 39 del 2021, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 240/20022.

La Corte costituzionale ha dichiarato:

- **non fondate** le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, ritenendo che la disposizione impugnata - che ha sostituito il comma 1 dell'art. 4 della LR Puglia n. 39/2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 240 del 2022 - non viola né i principi fondamentali della materia del governo del territorio, relativi ai limiti di densità edilizia, desumibili dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, e precisati dal d.m. n. 1444 del 1968, perché, nel silenzio della norma, sarebbe ingiustificato e contrario alle normali regole ermeneutiche assegnarle un significato derogatorio; né quello recato dall'art. 3, comma 1, lett. *e.1*), t.u. edilizia, non derogando alla previsione per cui l'ampliamento costituisce, in ogni caso, "nuova costruzione". Inoltre, in assenza di deroghe espresse, il silenzio della disposizione sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione - con particolare riguardo a quelle che assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti - deve essere interpretato in termini compatibili con le sue prescrizioni. Non sussiste, infine, il lamentato contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che la disposizione, in assenza di una previsione contraria, produce effetti solo *pro futuro*;
- **inammissibile** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, promossa in riferimento all'**art. 97** della Costituzione, per difetto di motivazione, non avendo, il ricorrente, indicato quale sia il principio violato tra quelli enunciati

nella disposizione costituzionale, né avendo chiarito in cosa consisterebbe il vulnus costituzionale.

***

Sentenza Corte cost. n. 134 depositata in data 04.07.2023

La Corte costituzionale, con sentenza n. 134/2023, si è pronunciata in merito al giudizio di legittimità costituzionale degli **articoli 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere a) e b)** della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14, riguardante «*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in data 21 ottobre 2022, per violazione degli articoli 3, 32, secondo comma,117, comma secondo, lettera l) e terzo, della Costituzione, con riferimento ai principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

La legge regionale in esame è finalizzata a potenziare il programma di screening di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto all'interno di strutture di riferimento e di laboratori che collaborano alla realizzazione della sorveglianza, presso apposite strutture all'interno delle Breast Unit.

La Corte costituzionale ha dichiarato:

- l'**illegittimità costituzionale** dell'**art. 16 –** che introduce lo screening in regime di gratuità (attraverso uno specifico codice di esenzione) per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale - per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, poiché riferito a prestazioni non rientranti nei livelli essenziali di assistenza, secondo le indicazioni fornite dalle Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della legge 138/2004, richiamate dal punto F8 dell'Allegato 1 al d.P.C.M. 12 gennaio 2017 . La Consulta, richiamando precedenti pronunce, ribadisce il principio per cui la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA sia preclusa alle Regioni sottoposte a piani di rientro, poiché ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, queste ultime non possono incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle

prestazioni essenziali e per spese "non obbligatorie" (sentenze n. 256/2022; n. 242/2022, n. 161/2022, 190/2022, n. 142 e 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

- **non fondate** le questioni di legittimità costituzionale dell'**art. 17, comma 3, lettere a) e b)**, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009; all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma l, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35; all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

La disposizione in parola prevede che l'Assessorato regionale alle Politiche della salute, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, provveda a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della Regione al fine di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening (lettera a); organizzare una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate (lettera b).

Ad avviso del ricorrente tali previsioni sarebbero suscettibili di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal redigendo programma operativo 2022 – 2024 di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario; di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario e quindi di incidere sui rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; sarebbero, altresì, violative dei limiti alle spese di personale previste dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35

La Consulta dichiara non fondate le questioni sollevate, in quanto: *i)* il programma operativo 2016-2018, a cui la Regione Puglia è sottoposta per l'attuazione del piano di rientro prevede il potenziamento delle attività di prevenzione e la necessità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, pur restando nei limiti imposti dal legislatore sulla materia; *ii)* trattandosi di norma che non regola rapporti lavorativi già in essere, ma che disciplina profili attinenti all'organizzazione amministrativa regionale, non attiene alla materia dell'ordinamento civile; *iii)* in relazione all'art. 11, comma l, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, non sono rinvenibili, nella

disposizione di che trattasi, espresse deroghe ai limiti fissati dalla norma interposta in tema di spese del personale.

- **inammissibili** le questioni di legittimità costituzionale degli **artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4**, promosse in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3, comma 15, del d. lgs. n. 124/1998, per difetto di corrispondenza tra il contenuto del ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione e l'allegata relazione ministeriale. In particolare, mancando, in queste ultime, il riferimento all'articolo 2, comma 1 della legge in argomento, consegue il difetto di interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni sanzionatorie effettivamente impugnate (articoli 3, comma 4 e 5, comma 4), e quindi l'inammissibilità delle relative questioni.

DANIELA PIACENTE
CORTE DEI CONTI
09.08.2023 06:54:21
GMT+01:00

ENRICO TORRI
CORTE DEI
CONTI
11.08.2023
07:11:15
GMT+01:00