



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai magistrati

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

nelle Camere di Consiglio dell'8 e 29 ottobre 2025

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti*";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, in particolare l'articolo 1, commi 2 e 8 (come modificato dall'articolo



CORTE DEI CONTI

33, comma 2, lett. a), n. 1), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116);

VISTI gli articoli 17-19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (G.U. n. 303, del 31 dicembre 2009);

VISTA la legge regionale 7 maggio 2002, n. 4, recante *“Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise”*, come emendata e integrata dalle leggi regionali 26 gennaio 2012, n. 2, 19 ottobre 2012, n. 24, 18 aprile 2014, n. 11 e 10 maggio 2019, n. 4;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto *“Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell’art. 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 27 maggio 2021, n. 08/SEZAUT/2021/INPR, avente ad oggetto *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (Art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall’ art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116)”*;

VISTO il programma delle attività di controllo della Sezione regionale di controllo per il Molise per l’anno 2025 approvato con Deliberazione n. 30/2025/INPR;

VISTI i correlati carichi di lavoro assegnati ai Magistrati in servizio, definiti con decreto presidenziale n. 2 del 26 febbraio 2025;

VISTA la nota istruttoria del 30 gennaio 2025, prot. Cdc n. 383, con la quale il Magistrato istruttore ha inoltrato al Presidente del Consiglio regionale del Molise richiesta di documentazione riferita a ciascuna legge regionale e, successivamente, la nota di riscontro del 18 febbraio 2025, acquisita al protocollo della Corte al n. 525, contenente il solo rimando al *link* per la consultazione in rete, della documentazione relativa alle leggi regionali pubblicate nell’anno precedente,

completa delle formulazioni dei testi prodotte nel corso dell'iter di approvazione dalle commissioni referenti;

VISTE l'ordinanza n. 14/PRES/2025 del 7 ottobre 2025 e n. 16/PRES/2025 del 28 ottobre 2025 con le quali sono state convocate, rispettivamente, le Camere di consiglio dell'8 e del 29 ottobre 2025;

UDITO il relatore, referendario Emanuele Petronio;

DELIBERA

È approvata la *“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi della Regione Molise pubblicate nell'anno 2024 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n. 174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116)”*.

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione, che ne fa parte integrante, sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti, e che venga inviata, mediante posta elettronica certificata, a:

– Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

– Presidente della Giunta della Regione Molise, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

– Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deciso nelle camere di consiglio tenutesi in data 8 e 29 ottobre 2025.

L'estensore
(Emanuele Petronio)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in Segreteria alla data del protocollo digitale

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI.**

*Leggi della Regione Molise pubblicate nell'anno 2024 (articolo 17, comma 9,
della legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n. 174,
conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L.
11.8.2014, n. 116)*

RELAZIONE ALLEGATA ALLA DELIBERAZIONE n. 129/2025/RQ





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

Oggetto: RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI.

*Leggi della Regione Molise pubblicate nell'anno 2024 (articolo 17, comma 9,
della legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n. 174, conv.
in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L.
11.8.2014, n. 116)*

MAGISTRATO ISTRUTTORE:

Ref. Emanuele PETRONIO

ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA:

dott.ssa Carla RICCI

Abstract

Anche per il 2024, i risultati dell'esame condotto sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali pubblicate dalla Regione Molise possono, in via generale, considerarsi sovrapponibili a quelli degli anni precedenti, permanendo l'esiguità di interventi legislativi attuativi di politiche regionali. Si segnala, peraltro, la mancata implementazione nella prassi dei lavori consiliari delle previsioni specifiche, introdotte nell'ottobre 2023 nell'ambito del regolamento interno del Consiglio regionale, in merito alla necessità di valutazione tecnico-contabile dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura.

Nella produzione legislativa molisana sono, anche tale ragione, rari gli espliciti riferimenti a modalità di copertura. Il format di relazione tecnico-finanziaria previsto nell'ambito del flusso procedurale di formazione delle leggi regionali, inoltre, risulta completamente inutilizzato nel periodo oggetto di controllo, con conseguente violazione sistematica dell'art. 17, comma 3, L. n. 196/2009 e dell'art. 6, co. 3, L.R. n. 4/2002. La scarsa attenzione posta alla redazione delle relazioni illustrative, spiccando in essi elementi meramente descrittivi degli interventi legislativi, impedisce a tale strumento di garantire un'accurata attività di chiarificazione contabile.

Sopravvive, poi, l'abitudine di reperire la copertura attraverso l'imputazione a carico del bilancio regionale, limitandosi la norma finanziaria ad indicare la missione e il programma sui quali imputare le spese, con formulazione che non può dirsi costituzionalmente legittima. Anche la presenza di clausole di invarianza della spesa genera perplessità in ordine all'effettiva neutralità finanziaria attestata, potendosi al contrario ipotizzare, proprio in assenza di un'accurata valutazione contabile, la possibile emersione di oneri indiretti o latenti non considerati.

Tali carenze nell'analisi tecnico-contabile, fondando una valutazione indubbiamente critica riguardo all'effettiva copertura delle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio in esame, hanno rappresentato ancora nel 2024 un serio fattore di pregiudizio per una corretta e piena attuazione, nella produzione legislativa regionale, del fondamentale principio di cui all'art. 81 della Costituzione.

Infine, deve evidenziarsi un aumento, a livello sia numerico che finanziario, delle leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, fenomeno verificatosi in assenza di procedure amministrative in grado di far emergere e accertare possibili responsabilità con riferimento all'origine dei debiti stessi.

Premessa.

La presente relazione evidenzia gli esiti dell'attività di controllo condotta dalla Sezione, ai sensi del d.l. n. 174/2012, sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi approvate dalla Regione Molise e pubblicate nell'anno 2024.

Detta attività di controllo si iscrive, nell'attuale assetto ordinamentale, in un sistema articolato, composto da misure di garanzia aventi lo scopo di veicolare, tra i diversi livelli di governo (statale e regionale), le informazioni necessarie per realizzare il coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli finanziari conseguenti all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. In quest'ottica, è stato ormai da tempo evidenziato dalla Corte costituzionale che il tendenziale equilibrio dei bilanci pubblici si persegue non solo attraverso il meccanismo autorizzatorio della spesa, che trova la sua salvaguardia nel limite dello stanziamento di bilancio, ma anche per mezzo di una rigorosa *"preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni"* (cfr. sentenza n. 115/2012).

La relazione sulla copertura delle leggi regionali di spesa, in coerenza con la citata logica ordinamentale, deve porsi come *prius* cronologico rispetto al giudizio di parificazione del consuntivo regionale, dal momento che quest'ultimo registra gli effetti anche della legislazione onerosa approvata l'anno precedente. A tal riguardo, come recentemente chiarito dalla Sezione delle autonomie, circa la tempistica entro la quale le Sezioni di controllo sono chiamate ad approvare il referto da inviare al Consiglio regionale, *"la relazione referto dovrebbe precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale [...] in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di irregolarità riferiti alla legislazione regionale costituisce dunque la premessa della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, in quanto*

una legge di spesa priva di adeguata copertura potrebbe riverberare effetti sugli equilibri della gestione” (cfr. Sezione delle autonomie, delib. n. 12/2024/FRG). Da ciò deriva che eventuali profili critici rilevati nella legislazione ordinaria potranno essere considerati quale ausilio per un miglioramento delle tecniche di redazione delle norme di spesa da parte degli organi regionali, nonché per condurre un’analisi puntuale delle correlate voci in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale⁽¹⁾.

L’analisi svolta, come di consueto, è articolata in una parte introduttiva, comprensiva dell’inquadramento normativo e giurisprudenziale in cui si colloca il controllo esercitato dalla Corte, e di una disamina della produzione legislativa regionale prima nel suo complesso e poi analiticamente, con lo scrutinio dei singoli provvedimenti legislativi di spesa emanati nel corso del periodo oggetto di esame, suddivisi in tre tipologie; i profili su cui si focalizza il lavoro attengono, in particolare, all’individuazione della morfologia degli oneri finanziari sottesi alle norme e della relativa quantificazione, nonché all’individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura e delle corrispondenti modalità.

1. OGGETTO, CATEGORIE E METODOLOGIA DEL CONTROLLO

Il parametro normativo di riferimento per la presente disamina è l’art. 1, co. 2, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 7 dicembre 2012 n. 213 (nel testo modificato dall’art. 33, co. 2, d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito dalla l. n. 116/2014). Con tale norma si è inteso rafforzare gli strumenti a disposizione per realizzare il coordinamento della finanza pubblica, individuando, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il ruolo da attribuirsi alla Corte dei conti, fondato sull’unitaria visione della finanza pubblica, *“tesa al superamento della frammentazione espressa dal previgente sistema dei controlli posti a presidio della finanza territoriale, con un’articolata gamma di strumenti*

¹ Tale aspetto è stato valorizzato esplicitamente nella deliberazione 08/SEZAUT/2021/FRG (*“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*).

di verifica e di monitoraggio finalizzati a garantire l'effettiva tutela degli equilibri economico-finanziari complessivi, l'osservanza degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e, più in generale, la regolarità e l'efficienza della gestione" (cfr. Sez. Aut. n. 10/2013/INPR).

A mente della normativa sopra richiamata, le Sezioni regionali della Corte dei conti trasmettono ogni anno la relazione sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa al Consiglio regionale, esercitando un controllo di tipo referente, volto per l'appunto a permettere l'individuazione delle potenziali criticità ascrivibili alla materia della copertura finanziaria. In tal modo, si consente all'Assemblea consiliare di calibrare accuratamente le valutazioni politiche e di adottare, se del caso, gli opportuni correttivi, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 39/2014).

Nell'attuale assetto istituzionale, dunque, la Corte dei conti si pone come garante imparziale del controllo sull'equilibrio economico-finanziario dell'intero complesso del settore pubblico, a salvaguardia dell'unità economica dello Stato e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

L'approccio metodologico della presente relazione si basa su quanto previsto dall'articolo 81, terzo comma, Cost. (nella formulazione introdotta dalla l. cost. n. 17/2012), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti.

L'esame delle leggi approvate dal consiglio regionale del Molise nell'anno 2023 è stato svolto, come di consueto, sulla scorta della normativa di riferimento (ivi compresa la legge regionale di contabilità), delle linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e della recente giurisprudenza costituzionale in materia, ponendo attenzione ai ricorsi presentati dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Molise avverso leggi emanate nell'anno. Ad un esame complessivo della legislazione di spesa regionale nell'anno di riferimento si è affiancata, infine, un'analisi dedicata alle

singole leggi di spesa pubblicate nello stesso periodo ed alle specifiche modalità di copertura che esse hanno previsto.

Il precetto costituzionale che impone l'obbligo di copertura finanziaria, corollario del principio di equilibrio del bilancio, costituisce un preciso e cogente vincolo per il legislatore (cfr. da ultimo, la sentenza n. 82 del 2023 della Corte costituzionale), comportando la necessità di verificare, per ogni legge di spesa, l'esistenza di un supporto di adeguate e disponibili risorse finanziarie, al fine di garantire i saldi di finanza pubblica e la coerenza di leggi destinate ad utilizzare strumenti finanziari che si proiettano su un orizzonte programmatico pluriennale.

L'art. 81 Cost., pertanto, impone che gli oneri connessi a norme finanziarie, sia se inquadrabili come incremento di spesa che come riduzione di entrate, debbano ricevere una precisa quantificazione, al fine di identificare i mezzi in grado di generare un equilibrio tra gli effetti legati all'attuazione delle leggi sui bilanci pubblici, che devono porsi in un reciproco rapporto di coerenza qualitativa e temporale, così da potersi escludere ogni possibile discronia tra la produzione di effetti finanziari onerosi ed il reperimento delle risorse in grado di compensarli. Da ultimo, non può non richiamarsi l'attenzione sulla recente sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2023, che evidenzia chiaramente l'assoluta centralità rivestita dalla necessità di un'effettiva copertura finanziaria delle spese, notando che essa *“deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese”*.

La normativa primaria di riferimento in tema di copertura finanziaria è rappresentata dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009 e ss.mm.ii.), principalmente con gli artt. 17, 18 e 19, dedicati specificatamente alla materia. In particolare, l'art. 17, in attuazione espressa del precetto costituzionale, individua le tecniche di copertura ammissibili, mentre il successivo art. 19, co. 2, dispone l'applicazione del principio della copertura anche alle leggi latrici di

nuovi o maggiori oneri adottate da Regioni e Province autonome, attraverso l'uso delle stesse tecniche previste per le leggi dello Stato, in quanto applicabili.

Alla luce delle sopracitate disposizioni, è stata condotta un'istruttoria dettagliata nei confronti della legislazione di spesa della Regione Molise, al fine di acquisire la documentazione tecnico-contabile di corredo alle disposizioni comportanti delle spese approvate e pubblicate nel periodo di riferimento.

Acquisita la documentazione richiesta, il controllo è stato esercitato a mente delle disposizioni di cui all'art. 17, L. n. 196/2009, comma 1, oltre che alla luce dei principi elaborati dalla copiosa giurisprudenza costituzionale e contabile in materia.

In base a tali risultanze sono state elaborate di elaborare tabelle e schede di sintesi per evidenziare, se esistenti, gli effetti finanziari, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria, l'eventuale fonte di copertura e le eventuali deviazioni rispetto alle prescrizioni recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, con un'attenzione particolare alle leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, ormai da un biennio oggetto di un *focus* specifico.

Quanto alla verifica delle tecniche di quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, essa si è concentrata sulla valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di ricaduta sui saldi di bilancio.

Sulla scorta degli elementi che precedono si è proceduto all'esame di ogni legge, suddivise in tre macrocategorie (leggi attinenti al ciclo di bilancio, leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio e leggi attuative di altre competenze regionali) redigendo per ciascuna un paragrafo di sintesi del risultato dell'indagine effettuata, dandosi evidenza delle criticità registrate in tema della copertura nonché di eventuali aspetti, seppur non esplicitamente connessi a tale ambito, in grado di impattare sui saldi di bilancio.

1.1. La copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Nel rimandare alla rassegna giurisprudenziale ampiamente commentata nelle relazioni su precedenti annualità, che ha confermato i principi basilari in tema di obbligo di copertura finanziaria degli oneri, di equilibrio di bilancio, di coordinamento della finanza pubblica e di sostenibilità del debito pubblico, in questa sede giova rammentare in via principale che l'attuale formulazione dell'art. 81 Cost. dispone, al terzo comma, che *"ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"*, estendendo in tal modo la sua portata a qualsiasi onere legislativamente previsto, sia in termini di maggior spesa che di minori entrate. Al riguardo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 26/2013, ha riconosciuto il potere immediatamente precettivo dell'art. 81, terzo comma, Cost., con riferimento alla potestà legislativa delle Regioni, e ciò indipendentemente dalla presenza di norme interposte.

Il rispetto del fondamentale principio della copertura finanziaria consente, sulla scorta di una valutazione *ex ante*, di ricondurre l'onere alla corrispondente dotazione finanziaria, che deve dimostrarsi seriamente credibile e ragionevolmente costruita secondo i dettami dell'esperienza contabile.

Dunque, per potersi concretamente verificare l'adeguatezza della copertura per nuovi o maggiori oneri, è necessaria un'adeguata analisi finanziaria, comportante la ricostruzione degli aspetti giuridici fondamentali degli oneri finanziari, la loro quantificazione e la conseguenziale individuazione delle risorse necessarie alla loro copertura.

Quanto al profilo della morfologia giuridica, l'art. 21, co. 5, l. n. 196/2009 individua tre tipologie di oneri: oneri inderogabili (ovvero spese vincolate a meccanismi e parametri determinati che ne regolano l'evoluzione), tra cui si annoverano le spese obbligatorie; fattori legislativi (ovvero spese autorizzate da espressa previsione di legge, che ne individua importo, quale limite massimo di spesa, e periodo di iscrizione in bilancio); spese di adeguamento al fabbisogno

(ovvero spese diverse dalle precedenti, la cui quantificazione avviene sulla scorta delle esigenze delle amministrazioni).

Le operazioni di quantificazione consistono, in seguito, nella valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero delle minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, così da individuare la distribuzione temporale degli oneri previsti coerentemente con la copertura apprestata per ciascun esercizio.

Con riguardo, infine, all'individuazione delle risorse necessarie alla copertura, il primo comma dell'art. 17, comma 1, della L. n. 196/2009 reca l'elenco delle modalità attraverso cui attuare il principio di copertura, da individuarsi:

- nell'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, di cui all'art. 18, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente e l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);
- nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (criterio introdotto dall'art. 3 della l. n. 163/2016);
- in riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (laddove queste ultime siano affluite in conti correnti o 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 mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, con impossibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

Anche per le Regioni rileva la previsione di cui al comma 1-bis, art. 17, introdotto dalla legge n. 39/2011, che stabilisce che le entrate maggiori rispetto a quelle iscritte in bilancio di previsione, che derivino da variazioni degli andamenti a

legislazione vigente, non possano essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (o per riduzioni di entrate), essendo al contrario finalizzate al migliorare i saldi di finanza pubblica.

Quanto all'uso delle clausole di neutralità finanziaria, il comma 6-bis valorizza il ruolo della relazione tecnica; difatti, *“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”*.

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

Lo scrutinio finanziario della legislazione di spesa regionale richiede di disporre, quale elemento informativo essenziale previsto dalla legge, della “relazione tecnica”, al cui obbligo di redazione soggiace anche il legislatore regionale, in riferimento ad ogni disegno di legge che comporti conseguenze finanziarie.

La relazione deve rendere conto della quantificazione delle entrate e degli oneri riconnessi a ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per 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 concreti previsti. Ne deriva che ogni norma che rechi conseguenze finanziarie - di carattere positivo o negativo - deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili.

La relazione tecnica rappresenta dunque un documento essenziale, in quanto esplica una funzione di controllo sull'adeguatezza della previsione di copertura

e dunque sul rispetto dell'art. 81, co. III, Cost., come rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale (si veda, tra le più recenti, Corte cost., sent. n. 25/2021). Essa deve trovare utilizzo anche per lo scrutinio delle clausole di invarianza della spesa, dovendosi in loro presenza valutare ugualmente, sotto il profilo sostanziale, il tema della copertura, considerato che la neutralità finanziaria non implica, necessariamente, l'impedimento di un eventuale aggravio di spesa, purché esso venga "neutralizzato" attraverso compensazioni ravvisabili in altre disposizioni che permettano risparmi o maggiori entrate.

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

In una recente deliberazione delle Sezioni riunite (n. 8/SSRRCO/RQ/2024, *"Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2023"*) è stata ribadita l'esigenza di fornire un costante miglioramento al corredo informativo delle relazioni tecniche, evidenziandosi che esse *"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"*. In particolare, si segnala come possibili sottostime degli oneri, che difficilmente sono in grado di essere verificati *ex ante* nel caso di assenza di relazioni tecniche esaustive, possano rappresentare la premessa di negative evoluzioni delle grandezze di finanza pubblica, traducendosi *"nella creazione di condizioni*

favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio”, che si pongono in contrasto con i fondamentali principi di bilancio.

La stessa deliberazione, nel sintetizzare osservazioni già avanzate, ha precisato, con riferimento ai casi di copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere, che *“non sempre [...] la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste – come per taluni casi in esame – ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l’ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio”*.

La medesima esigenza di evidenziare elementi specificativi e informativi circa gli effetti finanziari sui saldi di bilancio si presenta anche nel caso di cui vengano inserite clausole di invarianza finanziaria, evidenziandosi in particolare come, in tali ipotesi, la mancanza della relazione tecnica risulti di particolare gravità, in quanto tale assenza impedisce di valutare dati ed 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 stesse, anche attraverso la loro riprogrammazione (cfr., da ultimo, delib. n. 8/SSRRCO/RQ/2024, cit.).

Qualsivoglia generica declaratoria di mancanza di oneri non è da sola sufficiente a dimostrare assolto l’obbligo di copertura, in quanto la giurisprudenza costituzionale ha cristallizzato il principio per cui non si può presumere, in assenza di indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese, che la legge non determini l’insorgenza di un nuovo o maggiore onere; difatti, la presenza o meno di un onere si deve desumere dall’oggetto e dal contenuto della legge.

Un cenno particolare merita la lettera b) del comma I dell'art. 17 della L. n. 196/2009²), che consente di coprire i nuovi o maggiori oneri con poste già esistenti in bilancio, purché, contestualmente, si proceda all'indicazione delle risorse destinate alla copertura attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, modificando dunque il titolo giuridico dello stanziamento iniziale nonché la primigenia finalità. Anche in questa ipotesi, il ruolo della relazione tecnica è cruciale, in quanto da essa si dovrà desumere non solamente lo spostamento delle risorse da una finalità ad un'altra, ma anche le ragioni per cui tali risorse non siano state utilizzate per la finalità di destinazione originaria, in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza.

Le linee di orientamento della Sezione delle Autonome (delib. n. 08/SEZAUT/2021/INPR), nel ribadire i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di necessaria dimostrazione economica e contabile dell'irrelevanza finanziaria con la redazione di precise relazioni e/o documenti esplicativi (Corte cost. sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015), hanno evidenziato come il comma 6-bis del sopracitato art. 17 si applichi anche al legislatore regionale, obbligato a corredare le ipotesi di neutralità finanziaria con una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza.

Ciò in quanto, come rilevato nella medesima sede, il criterio di invarianza degli oneri finanziari si riferisce ai complessivi effetti della norma, senza comportare in sé la preclusione di un eventuale aggravio di spesa, purché quest'ultimo venga "neutralizzato" con una compensazione con altre disposizioni in grado di generare risparmi o maggiori entrate. In ogni caso, *"la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista ove si tratti di spese di natura obbligatoria"* (delib. n. 8/2021).

² Le linee di indirizzo licenziate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/FRG pongono l'accento sull'estensione anche alle Regioni (sia pur con gli opportuni adattamenti) del quinto comma dell'art. 17 della legge di contabilità, precisandosi che la relazione tecnica *"deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio Regionale"*.

Ultimo aspetto meritevole di essere ricordato è quello riguardante l'armonizzazione delle norme contenute nell'art. 30, co. 6, L. n. 196/2009 e – per le Regioni – nell'art. 38, d. lgs. n. 118/2011, oggetto di attenzione da parte della Corte costituzionale (sent. n. 235/2020). Dal momento che la norma di cui all'art. 38, d. lgs. n. 118/2011 – sebbene riproduca la disposizione di cui all'art. 30, L. n. 196/2009 – non contiene il riferimento alla prescrizione secondo cui la copertura deve seguire il profilo temporale dell'onere, nel caso in cui quest'ultimo, a regime, sia *“superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento”*, la Corte costituzionale ha interpretato le due norme in relazione di reciproca integrazione, nel senso che la legge regionale dovrà essere in grado di garantire la copertura seguendo nel tempo l'onere di spesa. Tale aspetto è stato portato ad esemplificazione dalla Sezione delle Autonomie (delib. n. 8/SEZAUT/2021/FRG, da ultimo cit.), che ha prospettato il caso di un onere pluriennale o continuativo *“la cui dimensione a regime ecceda più volte quella del terzo anno”*, precisando che in tal caso la copertura prevista per il primo triennio *“deve contenere meccanismi interni ed automatici che consentano ad essa di raggiuagliarsi al picco di onere previsto per anno anche lontano dal triennio iniziale”*.

La rilevanza imprescindibile della relazione tecnica, infine, ha portato la recente giurisprudenza costituzionale a chiarire come essa rappresenti un parametro essenziale per valutare il rispetto imperativo dell'art. 81 Cost. (cfr. sent. n. 82/2023, n. 110/2023). D'altronde, laddove la Relazione tecnica si rilevi non adeguatamente redatta, la difficoltà di operare la verifica dei mezzi di copertura può riflettersi sino alla declaratoria di incostituzionalità della norma per violazione del parametro appena citato (cfr. delibera n. 10/SEZAUT/2023/FRG).

1.3. Equilibrio di bilancio e copertura finanziaria.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio del bilancio sono aspetti strettamente interconnessi, dal momento che l'equilibrio presuppone che gli interventi programmati siano assistiti dalla precedente individuazione delle pertinenti risorse (cfr. sentenza n. 274/2017), ponendosi la forza espansiva dell'art. 81, terzo

comma, Cost., come una clausola generale, alla cui luce valutare le norme confliggenti con la sana gestione finanziaria e contabile.

La garanzia di una corretta copertura finanziaria deve essere assicurata per ogni singola legge di spesa per mezzo di una valutazione *ex ante*, mentre il principio dell'equilibrio di bilancio, che concerne i flussi finanziari regionali in entrata ed in uscita, deve essere oggetto di una verifica *ex post*, in occasione della parificazione del rendiconto regionale, momento in cui si opera una valutazione sul rispetto di tale vincolo da parte della Regione e, pertanto, dell'obbligo di copertura degli oneri, in particolare quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, destinati a proiettare permanentemente nel tempo, oltre il triennio, i loro incompressibili effetti di spesa (su tali aspetti, cfr. Corte cost., sent. n. 184/2016 e n. 274/2017 e Corte dei conti, Sez. Aut., delibera n. 8/2021, cit. e SSRR, delibera n. 3/2020/RQ).

Da tali considerazioni deriva, dunque, la necessità di approntare tecniche di quantificazione degli oneri contraddistinte da un elevato livello qualitativo, a garanzia del raggiungimento dell'equilibrio, che deve essere sempre salvaguardato, giustificandosi l'obbligo di copertura proprio con la finalità di non rischiare un peggioramento dell'equilibrio stesso.

1.4 Tipologie di coperture, di spese e di quantificazione degli oneri.

Come già notato, l'osservanza del precetto costituzionale in tema di copertura si realizza attraverso una prudente e accurata determinazione degli oneri, in particolare di quelli che si prevedono oltre la durata del bilancio pluriennale e di quelli a regime previsti dalle leggi di spesa pluriennali.

Il consolidato indirizzo interpretativo che la Corte costituzionale ha elaborato in riferimento all'articolo 81⁽³⁾ si traduce nell'obbligo di individuazione dell'onere connesso alle norme per tutto il periodo di effettiva durata della legge di spesa,

³ Con riguardo alla corposa giurisprudenza costituzionale che ha disegnato, nel tempo, i contorni del tema in esame, si rimanda alla specifica disamina dedicata nelle precedenti relazioni, che ha provveduto alla ricostruzione dei principi via via enucleati e applicabili in sede di scrutinio delle norme di spesa, statali e regionali.

indicandone i relativi mezzi di copertura. Ne deriva che la ragionevolezza della copertura dev'essere valutata in riferimento al parametro della coerenza tra onere coperto nel triennio ed onere a regime, quale condizione di equilibrio tra entrate e spese da mantenersi nel tempo⁽⁴⁾.

A tal proposito, va ricordato che *“gli interventi normativi in tema di entrate possono rilevare, a seconda dei casi, configurando un nuovo onere (previsione di minori entrate) oppure un mezzo di copertura (previsioni di nuovi o maggiori oneri)”*. In entrambi i casi (e dunque sia con il peggioramento del saldo di bilancio nella prima ipotesi sia con il suo miglioramento nella seconda) la relazione tecnica può diventare dirimente per valutare l'attendibilità delle previsioni, anche sotto il profilo degli effetti indiretti (cfr. delibera n. 8/SEZAUT/2021/FRG).

Ovviamente, anche nell'ambito della quantificazione degli oneri derivanti dalle norme regionali, la spesa indicata, per esercizio finanziario e per intervento, si può quantificare o come tetto di spesa (limite massimo), o come previsione di spesa.

Nell'ambito della quantificazione degli oneri recati dalle norme regionali, la spesa indicata, per esercizio finanziario e per intervento, può essere qualificata come limite massimo (tetto di spesa), ovvero come previsione di spesa. Entrambe tali tipologie sono assistite da meccanismi, individuati dal legislatore, posti a garanzia della costante coerenza, nel tempo, tra onere e copertura finanziaria, a tutela di eventuali andamenti non previsti della spesa. Per gli enunciati normativi profilati come limiti di spesa è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che essi dispieghino effetti nei termini della spesa autorizzata, perdendo efficacia nel caso si accerti il superamento delle risorse disponibili. Dunque, in sede di

⁴ Tali orientamenti, da considerarsi ormai consolidati, erano stati già introdotti nel *“Manuale di redazione della relazione tecnica”* di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23.12.2004, che precisava, in caso di oneri ultratriennali, di indicare in un'apposita colonna (denominata *“anno terminale”*) l'anno di cessazione dell'onere, quantificando lo stesso per gli anni successivi al terzo. Ciò in ossequio all'esigenza di una valutazione accorta del rapporto tra oneri *“a regime”* ed onere previsto per l'ultimo esercizio considerato nella clausola di copertura finanziaria, al fine di impedire che gli oneri crescano in maniera marcata oltre il triennio di riferimento, creandosi pertanto uno squilibrio tra essi e le relative coperture, che comporterebbe un intervento di integrazione delle coperture stesse.

verifica del limite della spesa autorizzata, si dovrà valutare se esso sia stato definito sulla base di una corretta identificazione dei costi connessi alla realizzazione dei singoli interventi.

Per gli enunciati normativi redatti come previsioni di spesa, qualora gli oneri effettivi risultino superiori a quelli previsti dalla norma, non essendo praticabile la soluzione del blocco dell'efficacia delle disposizioni, si dovranno predisporre delle procedure in grado di far fronte agli eventuali scostamenti dalle previsioni iniziali, compensando il superamento degli stanziamenti, sempre a presidio del principio dell'equilibrio.

Il sistema della compensazione delle eccedenze è stato completamente innovato con le modifiche introdotte dalla l. n. 163/2016, che ha provveduto alla sostituzione del meccanismo delle clausole "di salvaguardia" (iniziale rimedio agli scostamenti nelle previsioni di spesa), con un sistema generale di compensazioni consistente nell'adozione di provvedimenti in via legislativa e amministrativa.

Dunque, anche per le norme che contengono previsioni di spesa, resta ferma l'esigenza di un'accurata quantificazione dell'onere e della congruità dei mezzi di copertura apprestati, tenuto conto che la previsione di meccanismi generali volti a compensare eventuali effetti che eccedano la spesa stimata non può in alcun caso ritenersi alternativa rispetto al corretto assolvimento in via preventiva dell'obbligo di copertura finanziaria.

Inoltre, la copertura degli oneri pluriennali richiede, in prima battuta, l'individuazione nel tempo dell'onere stesso. Come desumibile, per le Regioni, dal già citato art. 38, co. 1, D. lgs. n. 118/2011 e come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 244/2020, la copertura va prevista nella legge che istituisce l'onere, e non nelle varie leggi di bilancio, eccezion fatta per gli oneri non obbligatori, perché essi non generano un obbligo per i bilanci di stanziare risorse.

Detta interpretazione permette la soluzione di un equivoco ricorrente nei casi di leggi di spesa regionale, in cui sovente si è ritenuta possibile la copertura dei

relativi oneri nei singoli esercizi con il rinvio alle rispettive leggi di bilancio, annuali e triennali. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l'unica ipotesi in cui tale rinvio è legittimo riguarda gli oneri di natura discrezionale.

1.5 La copertura di nuovi e maggiori oneri con risorse di bilancio già stanziato.

Come si desume dall' art. 17 della legge n. 196 del 2019, non è consentita la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi del comma 1, lettera b), del medesimo articolo, non si provveda, contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura, a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo. Ciò è possibile sia in presenza di oneri discrezionali sia di oneri obbligatori, se la legge oggetto di riduzione risulta idonea ad offrire le necessarie disponibilità finanziarie (cfr. deliberazione n. 10/SEZAUT/2023/FRG).

Tale principio è stato ribadito dalla giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 226 del 2021 e n. 200 del 2022; in merito, nella decisione da ultimo citata si è affermato che *“non è corretto che le risorse già stanziato per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio. Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili”*.

1.6 La giurisprudenza costituzionale 2024 in materia di copertura.

La Corte costituzionale anche nel 2024 ha emesso significative pronunce assumendo come parametro costituzionale violato l'art. 81 ed enunciando principi che contribuiscono alla corretta perimetrazione del relativo precetto

costituzionale. Tra queste, la nr. 9 che, nel censurare l'art. 4, co. 2, della legge della Regione Siciliana n. 30/2019, e l'art. 110, co. 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana n. 9/2021, ha affermato che l'obbligo di copertura finanziaria *“rappresenta un presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”*. Inoltre, ha sancito che l'equilibrio dei singoli bilanci *“rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale. Si tratta di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata”*.

Giova richiamare anche la sentenza n. 39/2024, già analiticamente commentata in occasione del referto sulla copertura anno 2023, alla quale si rimanda, bastando in tale sede ricordare che tale arresto ha dichiarato l'illegittimità, per violazione degli artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lett. e, e 119, primo comma, Cost., gli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge regionale del Molise n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. Nella sentenza viene chiarito che *“le disposizioni, censurate dalla Corte dei conti, sez. regionale di controllo, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2021 – che attestano, agli artt. 4 e 6, residui attivi ultradecennali e, all'art. 9, il risultato di amministrazione nonché, all'art. 12, dispongono l'approvazione di una serie di allegati al bilancio – contengono una difformità dei saldi rispetto a quanto accertato dalla Corte dei conti nel precedente giudizio di parifica sull'esercizio 2020. Ciò si riflette in una violazione dei parametri indicati, posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria”*.

La sentenza n. 120/2024, nel sancire l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, D. lgs. n. 158/2019, come modificato dall'art. 1, co. 1, D. lgs. n. 8/2021, e dell'art. 5 della legge della Regione Sicilia n. 30/2021, ha affermato il principio per cui *“la possibilità di ripianare il disavanzo regionale in un arco superiore al ciclo ordinario di*

bilancio lede i principi dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, permettendo di ampliare la capacità di spesa della regione e provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata, con conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. Una disciplina valevole per una sola regione si pone, inoltre, in contrasto con l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica".

Infine, la pronuncia n. 201/2024, che ha censurato l'art. 1, co. 1, 2 e 3, l'art. 3, co. 1, e l'art. 7, co. 1, lett. c), della legge della Regione Calabria n. 8/2024, risulta di particolare rilievo nella parte in cui enuncia il principio per cui *"il piano di rientro, parte integrante di un accordo tra lo Stato e una regione con bilancio sanitario in deficit, è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA, per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute. I vincoli contenuti nel piano, sempre nel rispetto dei LEA, vincolano la regione, in quanto costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica".* Per tale ragione, *"tra i vincoli definiti nel piano di rientro vi è il divieto di effettuare spese non obbligatorie, relative a interventi diversi da quelli in esso individuati. Mentre devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, sono non obbligatorie, e incorrono nel citato divieto, le spese per prestazioni, comunque afferenti al settore sanitario, ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato – anche in considerazione della circostanza che, in condizioni di risorse limitate, il loro uso per prestazioni non obbligatorie mette a rischio la copertura per quelle essenziali".*

2. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DELLA REGIONE MOLISE.

Una delle conseguenze delle numerose riforme in tema di contabilità pubblica degli ultimi anni è rappresentata dalla necessità, per le Regioni, di inserire nel

proprio sistema normativo e nell'ordinamento contabile un riferimento al principio generale di cui all'art. 81, Cost., oltre a dover prevedere le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa.

Per la Regione Molise si conferma quanto già delineato nell'ultimo referto, approvato con delibera n. 149/2024/RQ, che ha dedicato un'analisi specifica all'ordinamento contabile regionale.

Sinteticamente, pertanto, si conferma la mera presenza di riferimenti indiretti al tema della copertura presenti nello Statuto regionale (cfr. art. 54, rubricato "*Autonomia finanziaria*", e art. 56, rubricato "*Programmazione economica e finanziaria*"), nonché le prescrizioni di cui alla legge regionale n. 4 del 2002 (*Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise*), la quale all'art. 12 ripropone ancora la distinzione, cessata per lo Stato nel 2009, tra legge finanziaria e legge di bilancio. In ossequio al principio della programmazione (cfr. art. 36, co. 3, secondo periodo del D. lgs. n. 118/2011), la legge regionale di contabilità regionale, nel delineare l'autonomo strumento della legge finanziaria, individua quest'ultimo chiaramente come strumento di connessione tra la programmazione degli obiettivi regionali e le scritture contabili.

In particolare, le reiterate osservazioni critiche della Sezione in ordine alla formulazione degli artt. 9 (*Presentazione ed approvazione dei documenti di programmazione e bilancio*) e 12 (*Legge finanziaria*) della legge di contabilità regionale sono state attenzionate da parte del legislatore regionale, che nel 2023 ha accordato precedenza alla legge di approvazione del bilancio rispetto a quella relativa alla legge finanziaria. Si tratta di un'accortezza non solo formale, in quanto, come in passato si era fatto presente, l'approvazione preventiva della legge di bilancio nega la sicurezza di poter contare su una base di dati contabili certi, con la possibilità non remota che la successiva legge di bilancio potrebbe, in astratto, non essere in grado di offrire la copertura di poste previste nella finanziaria già approvata.

Per tale ragione, la Sezione ha da tempo suggerito una revisione, non solo nel senso di una inversione dell'*iter* approvativo, accorgimento di cui per l'anno in

esame si prende positivamente atto, ma anche di una modifica complessiva dell'impostazione della legge regionale in ordine a tale aspetto, prevedendosi, come nel modello nazionale, un'unificazione delle leggi con conseguente articolazione in due sezioni.

Con specifico riguardo al tema della copertura, nella legge di contabilità regionale vengono in rilievo gli artt. 5 e 6, rubricati rispettivamente "*Leggi regionali di spesa*" e "*Copertura finanziaria delle leggi*", che esplicitano l'obbligo di copertura e precisano quale debba essere il contenuto della relazione tecnica di accompagnamento ad ogni progetto di legge che comporti nuovi o maggiori oneri sulla finanza pubblica⁽⁵⁾.

Purtroppo, la prassi della Regione Molise nella produzione normativa non ha mostrato, per anni, una particolare sensibilità nei confronti delle prescrizioni sopra commentate, ma nell'ottobre del 2023 il Consiglio Regionale è intervenuto sul proprio regolamento, riformulandone l'art. 29, che prevede l'obbligatorietà del parere della Commissione bilancio per l'istruttoria delle proposte di legge che producono effetti finanziari (si fa riferimento all'implicazione di "*entrate o spese*"), sia riguardo al testo delle proposte che delle modifiche. Si prevede, inoltre, che la Commissione di merito, ai fini del parere, trasmetta alla Prima Commissione consiliare permanente la documentazione finanziaria, consistente nella "*relazione*

⁵ Il primo articolo stabilisce, al primo comma, che "*Le leggi regionali pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativa al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale. La legge finanziaria può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva*". La norma prosegue indicando che "*la Regione può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria, fermo restando che i relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio*", mentre il terzo comma precisa espressamente che "*Le leggi regionali di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano, inoltre, l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria*".

L'art. 6, come novellato dall'art. 7, L.R. n. 11/2014 (*Legge finanziaria regionale 2014*), è invece dedicato alla relazione tecnica: dopo aver in via generale (primo comma) previsto che "*In attuazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata*", al terzo comma indica espressamente che "*I progetti di legge e gli emendamenti che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate, sono accompagnati da una relazione tecnica, predisposta dal Servizio competente, corredata dal parere del Servizio Bilancio, contenente l'ammontare complessivo degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché l'indicazione delle relative coperture finanziarie, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione della norma e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale. Nella relazione sono indicati i dati, le fonti e i metodi utilizzati per la loro quantificazione*".

dimostrativa della sostenibilità finanziaria dell'iniziativa legislativa predisposta dai servizi della Giunta regionale competenti per materia e il parere del Servizio Bilancio della Giunta regionale". Detto parere andrà allegato, infine, alla relazione della Commissione richiedente ed un "eventuale discostamento è adeguatamente motivato nella relazione stessa".

Si è inteso fornire, in tal modo, un sostegno tecnico-finanziario ai processi decisionali del Consiglio regionale, disponendo inoltre l'allegazione del parere stesso alla relazione finale della commissione di merito e imponendo che l'eventuale discostamento dalle valutazioni in esso contenute sia adeguatamente motivato.

Come anticipato nel referto delle leggi pubblicate nel 2023, trattandosi di una novella intervenuta solo alla fine dell'anno, le nuove disposizioni avrebbero dovuto trovare piena attuazione nelle leggi pubblicate nel 2024, per far apprezzare in maniera compiuta quanto esse siano effettivamente, per come formulate, in grado di produrre documenti idonei a dare reale contezza degli impatti finanziari sulla gestione dell'Ente.

Ad ogni modo, le disposizioni di cui al nuovo art. 29 del regolamento del Consiglio Regionale non hanno trovato ancora attuazione nella prassi dei lavori consiliari. In merito, deve farsi presente che tale mancata applicazione ha ovviamente avuto un considerevole impatto sull'effettività dell'obbligo di redazione della relazione tecnica, rimanendo di fondamentale importanza la sua allegazione, con il connesso schema dei costi, a corredo di tutte le leggi che comportino conseguenze finanziarie, coinvolgendo quindi anche le proposte di legge di iniziativa dei Consiglieri regionali (che a lungo ne sono state prive), nonché singole disposizioni normative ad iniziativa degli stessi contenute nei disegni di legge della Giunta

Inoltre, va nuovamente fatto presente che la normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità non è stata ancora riordinata al fine di adeguare in maniera organica l'ordinamento contabile regionale alle previsioni di cui al D. Lgs. n. 118/2011, nonostante le previsioni programmatiche di cui

all'art. 1 della legge regionale n. 6/2016 (*"Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018."*) che aveva previsto che *"A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, la Regione Molise si adegua ai nuovi schemi di bilancio previsti dal D. Lgs. 23 giugno 2011 e successive modifiche e integrazioni"*.

Non sembrano, infine, esserci stati interventi per affrontare un altro elemento critico da tempo analizzato dalla Sezione, relativo alla struttura del *format* di relazione tecnica in uso presso la Regione, in riferimento al quale si sono suggerite modifiche migliorative, al fine di dotare sia la Giunta che l'Assemblea regionale di un documento altamente tecnico, al posto degli attuali documenti istruttori, dal contenuto descrittivo, che non possono considerarsi al pari di una relazione tecnica rispondente ai requisiti posti dalla legge. Si auspica, nuovamente, un intervento in tal senso, così che la Regione si doti di un modello in grado di rendere dettagliatamente la quantificazione per anno degli oneri derivanti da ciascuna disposizione, sia come minori entrate che come nuove o maggiori spese, i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le fonti e qualunque altro elemento utile per una verifica che sia possa definirsi *"tecnica"* sotto il profilo contabile, la motivata indicazione delle coperture, la valutazione degli effetti finanziari degli oneri stessi.

3. IL REFERTO RELATIVO ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2023.

Il referto sulle leggi di spesa dell'anno 2023, di cui alla Delibera della Sezione di controllo Molise n. 149/2024/RQ, presentava delle evidenti continuità con gli anni precedenti, evidenziando in prima istanza una *"riduzione degli interventi legislativi attuativi di politiche regionali"*, fenomeno *"registrat(o) da oltre un triennio e divenut(o) ormai una costante della produzione normativa regionale"*. In tale ottica, pur riconoscendosi l'impatto delle vicende che avevano alla sospensione del giudizio di parifica 2021 ed alle pronunce della Corte costituzionale intervenute nel corso del 2024, è stata rilevata *"la quasi totale assenza di attuazione dei programmi politici nel periodo esaminato, che ha segnato l'acme sinora raggiunto da tale tendenza."*

Difatti, risulta sostanzialmente assente la pubblicazione di norme dedicate alle politiche nei vari ambiti di competenza regionale in grado di incidere significativamente sul tessuto economico-sociale regionale in termini innovativi”.

Inoltre, nel referto si è evidenziata la permanenza delle “ormai tradizionali considerazioni svolte dalla Sezione a valle dell’esame condotto sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, relativamente alla pressoché nulla utilizzazione dell’istituto della relazione tecnica, alla scarsa considerazione degli impatti indiretti che le modifiche legislative possono determinare sui saldi e al frequente ricorso quale mezzo di copertura a risorse di bilancio già stanziati”. Si tratta di carenze nell’analisi tecnico-contabile che, nella produzione legislative del 2023, hanno continuato a rappresentare “un serio fattore di pregiudizio per la salvaguardia degli equilibri di bilancio dell’Ente. Si tratta di profili critici ormai cronicizzati, che dipingono un quadro sostanzialmente immutato nella mancata piena percezione, da parte della Regione Molise, della pervasività del fondamentale principio costituzionale espresso dall’art. 81 della Costituzione”.

Il referto concludeva, infine, con un positivo apprezzamento della modifica dell’art. 29 del regolamento interno del Consiglio regionale, nell’auspicio che tale novella potesse produrre analisi tecniche maggiormente idonee a fornire adeguata evidenza degli impatti finanziari delle norme di spesa sulla gestione dell’Ente.

4. L’ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE MOLISE NEL 2024.

Le leggi approvate dal Consiglio Regionale del Molise e pubblicate nell’anno 2024 sono state analizzate, sotto il profilo metodologico, alla luce della normativa – anche regionale – di riferimento, delle Linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e della giurisprudenza costituzionale in materia, approfondendo l’analisi sulle modalità di copertura delle singole leggi di spesa attraverso la redazione di schede per ciascuna legge pubblicata.

La verifica è stata basata sulla documentale tecnico-contabile a supporto della normativa di spesa pubblicata nel periodo di riferimento del controllo, acquisita in sede istruttoria dalla Regione Molise.

Sono state altresì elaborate delle tabelle e delle schede riassuntive che indicano gli effetti finanziari, laddove presenti, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria, la fonte di copertura dichiarata e le eventuali deviazioni rispetto alle prescrizioni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge n. 196/2009. Ciascuna legge è stata esaminata partitamente, con la redazione di un paragrafo specifico che sintetizza l'indagine svolta e segnala le eventuali criticità rilevate, compresi aspetti che, per quanto non attinenti direttamente al profilo della copertura, sono stati ritenuti in grado di produrre impatti di tipo finanziario.

Si segnala che, al momento della redazione della presente relazione, si è registrata l'assenza di impugnazioni delle leggi regionali pubblicate nel 2024 da parte del Governo nazionale, dovendosi, tuttavia precisare che, per alcune di esse, erano stati segnalati profili critici portati all'attenzione del C.d.M.. Di detti rilievi si darà conto nelle schede dedicate alle singole leggi interessate da tali osservazioni.

4.1 La produzione normativa del Consiglio Regionale del Molise nel 2024

Nel corso dell'anno 2024 sono state pubblicate 14 leggi regionali, tutte riportate nella tabella sottostante.

Di tali leggi, ben nove attengono al ciclo di bilancio (e comprendono anche le leggi succedute alla declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Consulta n. 39/2024), una si riferisce alla proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato della Regione Molise, degli enti strumentali ed agenzie regionali e dell'azienda sanitaria regionale del Molise e le restanti 3 recano il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio.

Non può non notarsi, anche per il periodo in esame, la pressoché assenza norme destinate alla realizzazione di politiche regionali; alla luce di tali risultanze, può ritenersi strutturale la difficoltà di tradurre in provvedimenti concreti gli obiettivi

individuati in sede elettorale. Continua, peraltro, la presenza di norme di riconoscimento di debiti fuori bilancio che, seppur in numero inferiore rispetto agli anni precedenti, testimoniano la costante necessità dell'Ente di reperire fondi a copertura di numerose situazioni patologiche pregresse; di quanto notato si può trarre conferma anche dai numerosi verbali del Collegio dei revisori trasmessi nel 2024 alla Sezione, riferiti appunto al riconoscimento di debiti fuori bilancio e non ancora riversati nella produzione normativa.

L'anemia legislativa in cui la Regione versa, in assenza di altri indicatori e anche alla luce delle risultanze dei giudizi di parificazione dei rendiconti degli ultimi anni, si mostra come indice di una oggettiva difficoltà da parte dell'ente nel reperire coperture per interventi negli ambiti di propria competenza. Confrontando la produzione normativa con il DEF, difatti, emerge in tutta evidenza lo stridente contrasto tra gli obiettivi programmatici e la loro concreta realizzazione.

Tab. 1 – Elenco leggi della Regione Molise pubblicate nel 2023

Nr. Legge	OGGETTO DELLA LEGGE REGIONALE	Nr. articoli
1	Bilancio di previsione della Regione Molise 2024/2026	5
2	Legge di stabilità regionale 2024	14
3	Modifiche della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale 24 gennaio 2024, n. 39 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 13 marzo 2024, n. 11.	7
4	Abrogazione della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021) e della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9 (rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022). Abrogazione degli articoli 2 e 3 della legge regionale 19 settembre 2023, n. 4 (modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019" e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021").	2
5	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021	14
6	Disposizioni per la proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato della Regione Molise, degli enti strumentali ed agenzie regionali e dell'azienda sanitaria regionale del Molise	4
7	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art.73, comma 1 lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la costituzione di parte civile nel procedimento penale R.G.N.R. n. 1001/2014 mod. 21, n. 1249/2014 R.G. Gip	3
8	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. E) del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tribunale di Campobasso R.G. n. 1149/1993, Sent. 23 giugno 2000, n. 327; Corte d'Appello di Campobasso R.G. n. 1/2001, sentenza 23 agosto 2005, n. 222; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1154/1993, sentenza (parziale) 10 maggio 2001, n. 298 e sentenza (definitiva) 16 gennaio 2003, n. 22; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1187/1993, sentenza 18 aprile 2002, n. 224	3
9	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022	13
10	Assestamento del Bilancio di previsione 2024/2026	8
11	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2023	13
12	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tar Molise, R.G. n. 16/2010, sentenza n. 992/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 4192/2012, sentenza n. 1462/2013; Consiglio di Stato R.G. nn. 6319-6320-6321/2010, ordinanze nn. 371-4197-4901/2010; Tar Molise rg n. 212/2004, sentenza n. 186/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 8412/2011, sentenza n. 3867/2017; Tar Lazio R.G. n. 8693/2012, sentenza n. 9868/2013; Tar Molise R.G. n. 496/2007, sentenza 603/2013; Tar Molise R.G. n. 497/2007, sentenza n. 604/2013; Tar Molise R.G. n. 498/2007, sentenza n. 605/2013	3
13	Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a, D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 – decreto ingiuntivo n. 385/2019 (R.G. n.1330/19 Tribunale di Campobasso)	3
14	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l'anno 2025	3

Elaborazione Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo Molise

Effetti finanziari sono collegati a tutte le leggi regionali sopra elencate.

La legge n. 6 è di iniziativa consiliare, mentre le restanti sono tutte di iniziativa dell'esecutivo regionale.

Riguardo al profilo della copertura, si osserva che:

- gli oneri sono quantificati, con espliciti riferimenti alle modalità di copertura, nelle leggi nn. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13;
- la clausola di invarianza finanziaria è presente nel testo della legge n. 6;
- per la copertura della legge n. 13 è indicata la variazione in aumento e diminuzione;
- la relazione tecnica (predisposta con il *format* in uso) non risulta utilizzata per nessuna delle leggi esaminate, per le quali sono presenti mere relazioni illustrative ovvero documenti istruttori quali allegati alle proposte di legge;
- le leggi attinenti al ciclo di bilancio ed al riconoscimento dei debiti fuori bilancio sono accompagnate dal parere del Collegio dei Revisori;
- le leggi non sono accompagnate dal parere della Commissione consiliare Bilancio, come previsto dal novellato art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale. In realtà, allo stato non esiste una Commissione consiliare permanente "Bilancio" presso il Consiglio Regionale. Le leggi, tuttavia, sono munite del parere della I^a Commissione consiliare permanente (Ordinamento e organizzazione amministrativa), riguardo alla quale non è stato precisato se sostituisca le funzioni della non ancora istituita Commissione bilancio.

4.2 L'attività istruttoria.

Con nota prot. 383 del 30 gennaio 2025, è stata avanzata al Presidente del Consiglio regionale del Molise la richiesta di trasmettere, entro il successivo 18 febbraio, la seguente documentazione, riferita a ciascuna legge regionale:

"- il testo di legge (la versione iniziale - disegno di legge se di iniziativa della Giunta regionale, proposta di legge se di Consiglio regionale);

- *il parere rilasciato dalla/e competente/i Commissione/i consiliare/i ed il testo licenziato dalla/e medesima/e;*
- *la stesura definitiva, approvata dal Consiglio regionale e pubblicata sul B.U.R.M.;*
- *le relazioni tecniche, redatte secondo le prescrizioni di cui all'art. 17, comma 3, della L. n. 196/2009 nonché in conformità del novellato art. 6, co. 3, Legge Regionale 7 maggio 2002 n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise) e, se presente una clausola di neutralità finanziaria, stilate secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis, del medesimo art. 17".*

Inoltre, alla luce dell'intervenuta modifica dell'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale, si è chiesto di trasmettere i pareri della Commissione consiliare Bilancio (o equivalente) rilasciati nel contesto delle istruttorie di proposte di legge comportanti effetti finanziari, nonché le relazioni finali della Commissione richiedente che detti pareri devono citare.

Con specifico riguardo alle leggi regionali di riconoscimento di debiti fuori bilancio pubblicate nel 2024, si è avanzata richiesta di relazionare in maniera dettagliata in ordine agli atti e provvedimenti amministrativi fondanti il riconoscimento medesimo, nonché alle eventuali verifiche condotte dall'Ente con riguardo alla possibilità di evitare l'insorgenza delle fattispecie debitorie facendo regolare ricorso agli ordinari procedimenti di programmazione delle attività (dando altresì conto – se del caso – dei provvedimenti adottati nei confronti dei responsabili).

Infine, sempre riguardo all'ultima tipologia di leggi citate, si è chiesto di trasmettere, per i debiti riconosciuti con legge regionale, il relativo parere del Collegio dei revisori.

In data 18 febbraio 2025, con nota acquisita al protocollo della Corte al nr. 525, è stata inoltrata alla Sezione, con il solo rimando al *link* per la consultazione in rete, la documentazione relativa alle leggi regionali pubblicate nell'anno precedente, completa delle formulazioni dei testi prodotte nel corso dell'*iter* di approvazione dalle commissioni referenti.

In fase preliminare, l'analisi della documentazione è stata condotta al fine di verificare l'esistenza e la completezza dei documenti indispensabili per la valutazione delle coperture e delle tecniche di quantificazione degli oneri, secondo le prescrizioni di cui all'art. 17, l. n. 196/2009.

Le risultanze del controllo documentale sono confluite nella seguente tabella di sintesi, nella quale è evidenziata, per ciascuna legge regionale produttiva di effetti finanziari, la documentazione esistente agli atti.

Tab. 2. Verifica dei documenti trasmessi dal Consiglio Regionale

Legge	Testo di legge (ddl/pdl)	Parere Commissione competente e testo licenziato	Testo definitivo pubblicato	Relazione tecnica	Relazione illustrativa/ Documento istruttorio
1	X	X	X		X
2	X	X	X		X
3	X	X	X		X
4	X	X	X		X
5	X	X	X		X
6	X	X	X		X
7	X	X	X		X
8	X	X	X		X
9	X	X	X		X
10	X	X	X		X
11	X	X	X		X
12	X	X	X		X
13	X	X	X		X
14	X	X	X		X

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Molise

Al netto della diversa natura delle diverse leggi, la verifica documentale svolta, registrando un peggioramento della tendenza degli anni precedenti, mette in luce che la relazione tecnica “normativamente” intesa non è stata utilizzata, a vantaggio del documento istruttorio/relazione illustrativa, anche per le leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, ove la presenza nel testo definitivo di una norma finanziaria richiede obbligatoriamente l'utilizzo del *format* in uso presso la Regione (sebbene con le criticità da tempo riscontrate).

Solo per la L.R. n. 13 è stato trasmesso un documento attestante la variazione di bilancio e di PEG a sostegno della disposizione finanziaria. Per il resto, sempre con riguardo alle leggi di riconoscimento di DFB, sono state trasmesse le schede

di rilevazione delle partite debitorie corredate da relazioni illustrative e dunque non “tecniche” in senso normativamente orientato, oltre che non adeguate a fornire la – peraltro richiesta – evidenza dell’*iter* che ha portato all’individuazione delle forme di copertura. Tutto questo viene ad aggiungersi ai rilievi mossi anche nei propri verbali dal Collegio dei revisori, consistenti nel richiamo all’ente “*ad avviare una attività amministrativa interna tesa alla verifica di eventuali responsabilità che hanno portato al sorgere del debito fuori bilancio ed all’incremento delle spese a carico della Regione*” nonché alla raccomandazione che, “*visto il proliferare dei debiti fuori bilancio*”, si rende necessario “*che l’Ente debba, senza indugio, impostare tutte le procedure amministrative intraprese dai Servizi, nel rigoroso rispetto delle Leggi e Regolamenti vigenti, al fine di scongiurare il sorgere di contenziosi e i ritardi nei pagamenti che minano la stabilità finanziaria dell’Ente e creano quindi nocumento all’Ente stesso, adottando anche strumenti deflattivi del contenzioso al fine di ridurlo*” (sul punto, si veda *amplius infra*).

Con riguardo al mancato uso della relazione tecnica, v’è da dire che nell’esercizio in esame la Regione ha dovuto emanare più di una legge in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2024, provvedendo alla riapprovazione dei documenti contabili del 2020 e 2021. Ciononostante, non v’è dubbio che ormai ci si trova di fronte ad una prassi consolidata e indesiderabile, consistente nell’accompagnare i testi solamente con documenti di mera illustrazione degli interventi e di non supportare le norme finanziarie con una corretta analisi della decisione di spesa.

Non v’è dubbio che la diffusa prassi di accompagnare i testi normativi con documenti meramente illustrativi e di non supportare i lavori assembleari con una corretta analisi della decisione di spesa porta a dover nuovamente stigmatizzare la generale tendenza dell’ente al mancato rispetto del flusso procedurale disegnato dalla legge nonché dalle fonti regolamentari, quali il regolamento interno per le funzioni della Giunta nonché, a seguito della novella del 2023, anche di quello del Consiglio.

Per tali motivi, va ancora una volta ricordato che il documento illustrativo e/o istruttorio che si accompagna a proposte e disegni di legge non è adeguato ai fini dell'apprezzamento della dimostrazione contabile delle tre fasi che compongono il complesso procedimento di individuazione della tipologia giuridica dell'onere finanziario, della sua quantificazione e del reperimento delle risorse a copertura. D'altro canto, dall'assenza di un documento che effettivamente attesti il percorso contabile di copertura non può non derivare una carenza di valutazioni normativamente necessarie e costituzionalmente orientate di tutti gli aspetti che le norme citate individuano a presidio del principio di copertura.

Di seguito si dà conto della verifica condotta in ordine alla presenza o meno, nelle leggi analizzate, di oneri a carico del bilancio regionale o della clausola di neutralità finanziaria, con indicazione altresì dell'eventuale fonte di copertura indicata nel testo della legge. Da tale analisi sono state escluse le leggi non rilevanti sotto il profilo della copertura; in ogni caso, si precisa che le leggi attinenti al ciclo di bilancio regionale saranno oggetto di specifica disamina in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.

Tab. 3 – Riepilogo dati

Legge	Oggetto	Quantificazione di oneri	Clausola di neutralità finanziaria	Fonte di copertura
1	Bilancio di previsione della Regione Molise 2024/2026	Si		Documento istruttorio
2	Legge di stabilità regionale 2024	Si		Documento istruttorio
3	Modifiche della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale 24 gennaio 2024, n. 39 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 13 marzo 2024, n. 11.	Si		Documento istruttorio
4	Abrogazione della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021) e della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9 (rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022). abrogazione degli articoli 2 e 3 della legge regionale 19 settembre 2023, n. 4 (modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019" e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021").	Si		Documento istruttorio e relazione Servizio Bilancio
5	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021	Si		Documento istruttorio
6	Disposizioni per la proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato della Regione Molise, degli enti strumentali ed agenzie regionali e dell'azienda sanitaria regionale del Molise	Si	Si	Relazione illustrativa
7	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art.73, comma 1 lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la costituzione di parte civile nel procedimento penale R.G.N.R. n. 1001/2014 mod. 21, n. 1249/2014 R.G. Gip	Si		Relazione illustrativa allegata alla scheda di rilevazione della partita debitoria

segue tabella n. 3

Legge	Oggetto	Quantificazione di oneri	Clausola di neutralità finanziaria	Fonte di copertura
8	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. E) del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tribunale di Campobasso R.G. n. 1149/1993, Sent. 23 giugno 2000, n. 327; Corte d'Appello di Campobasso R.G. n. 1/2001, sentenza 23 agosto 2005, n. 222; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1154/1993, sentenza (parziale) 10 maggio 2001, n. 298 e sentenza (definitiva) 16 gennaio 2003, n. 22; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1187/1993, sentenza 18 aprile 2002, n. 224	Si		Relazione illustrativa allegata alla scheda di rilevazione della partita debitoria
9	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022	Si		Documento istruttorio e relazione tecnica priva dei requisiti di legge
10	Assestamento del Bilancio di previsione 2024/2026	Si		Documento istruttorio e relazione tecnica priva dei requisiti di legge
11	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2023	Si		Documento istruttorio
12	Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tar Molise, R.G. n. 16/2010, sentenza n. 992/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 4192/2012, sentenza n. 1462/2013; Consiglio di Stato R.G. nn. 6319-6320-6321/2010, ordinanze nn. 371-4197-4901/2010; Tar Molise rg n. 212/2004, sentenza n. 186/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 8412/2011, sentenza n. 3867/2017; Tar Lazio R.G. n. 8693/2012, sentenza n. 9868/2013; Tar Molise R.G. n. 496/2007, sentenza 603/2013; Tar Molise R.G. n. 497/2007, sentenza n. 604/2013; Tar Molise R.G. n. 498/2007, sentenza n. 605/2013	Si		Relazione illustrativa allegata alla scheda di rilevazione della partita debitoria

segue tabella n. 3

Legge	Oggetto	Quantificazione di oneri	Clausola di neutralità finanziaria	Fonte di copertura
13	Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a, D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 – decreto ingiuntivo n. 385/2019 (R.G. n.1330/19 Tribunale di Campobasso)	Si		Relazione illustrativa allegata alla scheda di rilevazione della partita debitoria. Scheda di variazione di bilancio e variazione PEG
14	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l'anno 2025			Documento istruttorio/relazione illustrativa

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Molise

Le informazioni di cui alla precedente tabella saranno oggetto di approfondimento nelle schede analitiche dedicate alle relative leggi.

5. LE LEGGI DI RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEI DEBITI FUORI BILANCIO.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, disciplinato dall'art. 73 del D. lgs. n. 118/2011, nella dinamica delle vicende finanziarie che riguardano un ente, rappresenta un atto dovuto, che nel caso delle Regioni viene posto in essere con legge ed in ipotesi tassative.

Si tratta di una operazione che, secondo la giurisprudenza contabile ormai consolidata sul punto, garantisce il compito di *“ricondere al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno”*, con un'operazione che passa attraverso l'accertamento *“delle cause che hanno generato l'obbligo e le eventuali responsabilità”* (così SEZAUT/29/2019/QMIG).

Risulta evidente la natura di legge di spesa delle norme che riconoscono debiti fuori bilancio, con conseguente obbligo di redazione della relazione tecnica. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. delib. n. 21/SEZAUT/2018/QMIG), in tema di debiti fuori bilancio l'individuazione delle coperture deve tener conto delle risorse immediatamente disponibili, quali economie di spesa che ovviamente attengono all'esercizio in corso o chiuso, ma anche delle risorse ancora da accertare o che saranno accertate a conclusione di

procedimenti che richiedono tempo (come, ad esempio, quelli relativi all'alienazione dei beni patrimoniali disponibili). Pertanto, l'ente dovrà garantire, in ossequio al principio di copertura di cui all'art. 81, Cost., l'allineamento delle disponibilità di risorse all'obbligo di pagamento che si genera, dando ossequio al precetto costituzionale che richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime (C. Cost., sent. n. 6/2017). Di conseguenza, l'atto di riconoscimento del debito fuori bilancio dovrà trovare copertura in entrate ragionevolmente e seriamente realizzabili oltre che utilizzabili per quello specifico fine, allo scopo di mantenere la situazione di equilibrio, coerentemente con quanto dettato dai principi contabili.

La Regione Molise ha provveduto, con l'art. 5 della L.R. n. 7/2022, che sostituisce l'art. 6 della L.R. n. 1/2021, a individuare le procedure da seguirsi a livello regionale per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio. La formulazione attuale della predetta norma prevede che: *“1. Ai fini del riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 (...), l'istruttoria amministrativo-contabile avviene a cura del Servizio regionale a cui la situazione debitoria è riferita, in ragione della declaratoria delle competenze. 2. Nei casi di cui all'articolo 73, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, l'istruttoria amministrativo-contabile finalizzata all'esecuzione di titoli giudiziali recanti soccombenza della Regione Molise avviene, in ordine sia alla sorte capitale ed eventuali accessori sia alle spese legali e processuali, a cura del Servizio regionale a cui la situazione debitoria è riferita, in ragione della declaratoria delle competenze”*.

Con l'art. 11 della Legge di stabilità regionale n. 7 del 15 dicembre 2023 si è, inoltre, aggiunto il seguente articolo 34-bis (rubricato *“Procedura per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio”*) alla legge regionale 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise): *“1. La Regione riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi e con le modalità di cui*

all'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

2. L'istruttoria amministrativo-contabile finalizzata alla proposta di provvedimento di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 118/2011, è effettuata dal servizio avvocatura regionale. 3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2, l'istruttoria amministrativo-contabile finalizzata alla proposta di provvedimento di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio è effettuata dalla struttura regionale responsabile nella materia in cui è emerso il debito. 4. Il Collegio dei revisori dei conti rende parere sulla proposta di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio elaborata nelle forme, nei modi e secondo la tempistica di cui all'articolo 73 del decreto legislativo n. 118/2011".

In disparte l'assenza di coordinamento tra i sopra citati testi normativi, succedutisi a stretto giro, dal 2023 si dispone di una procedura normata in tema, con l'individuazione di una procedura maggiormente dettagliata.

Per l'annualità in esame, le fattispecie che hanno determinato il riconoscimento sono riconducibili a quelle di cui alla lettera e) del primo comma dell'art. 73 del D. lgs n. 118/2011, ovvero debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, per le Leggi regionali n. 7, 8 e 12. Per la L.R. n. 13, la fattispecie interessata è quella di cui alla lettera a) del primo comma dell'art. 73 del D. lgs n. 118/2011, ovvero debiti derivanti da sentenze esecutive.

Il totale contabile dei DFB riconosciuti con legge nell'esercizio in esame ammonta ad euro 681.734,55.

Nel caso delle leggi regionali n. 7, 8 e 12 si tratta di riconoscimento della legittimità di spese per attività legale esplicata da avvocati di libero foro nell'interesse della Regione, mentre per la legge n. 13 si tratta di spese per "oneri pregressi" dovuti alla società KPMG.

Per tutti i debiti, come emergerà nelle singole schede di valutazione, resta valida la considerazione che si tratta di tipologie debitorie che ben avrebbero potuto

essere ricondotte agli ordinari procedimenti di programmazione ed esecuzione delle attività dell'Ente, in quanto connesse a rapporti sinallagmatici che, laddove correttamente impostati e gestiti, non avrebbero dovuto generare situazioni patologiche. Nel caso di spese per attività legale svolta da avvocati di libero foro, ad esempio, la mancanza di un impegno a monte tradisce la mancata corretta gestione del meccanismo degli incarichi a legali, che non dovrebbe affatto, se correttamente impostato, generare alcun rischio di debito fuori bilancio, oltre alle considerazioni da farsi circa la vetustà dei crediti vantati.

Ad ogni modo, si auspica di rinvenire in futuro maggiore sensibilità riguardo ai moniti, ormai sistematici, che il Collegio dei revisori, chiamato a dare il proprio parere in ordine ai progetti di legge sui DFB, indirizza alla Regione, laddove si raccomanda la necessità di allegare un puntuale istruttoria per ciascun debito e, soprattutto, di indicare le motivazioni che hanno portato al riconoscimento, al fine di prendere in considerazione i possibili risvolti di responsabilità per danno erariale.

6. SINTESI DELL'INDAGINE SVOLTA SULLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2024.

Nel rimandare alle singole schede dedicate a ciascuna legge i dettagli delle criticità rilevate sotto il profilo della copertura finanziaria, di seguito si sintetizzano i principali rilievi comuni agli esiti delle verifiche condotte sulle leggi regionali pubblicate nel 2024, che mostrano un quadro sostanzialmente immutato rispetto agli esercizi precedenti.

Oltre alla persistenza del mancato aggiornamento del contesto normativo in tema di programmazione, bilancio e contabilità, non essendosi rimaneggiata la legge regionale di contabilità in seguito all'intervento del D. lgs. n. 118/2011, si deve rilevare la mancata implementazione pratica del novellato art. 29 del regolamento interno del Consiglio Regionale, dettato con riguardo alla verifica della corretta copertura delle proposte di legge.

L'introduzione, nel tessuto regolamentare del Consiglio, di una norma in grado di garantire la specifica valutazione dell'onerosità del testo e della relativa copertura avrebbe dovuto generare un *iter* costituzionalmente orientato di vaglio delle proposte stesse. In merito, va indubbiamente tenuto conto che, in occasione dell'Adunanza pubblica per il referto sulla copertura delle leggi regionali di spesa pubblicate nel 2023, celebratasi il 12 settembre 2024, i rappresentanti della Regione avevano fatto presente che la norma regolamentare doveva ancora trovare piena attuazione e avevano posto l'accento sulla cronica carenza di personale che impediva di dotarsi di istruttorie adeguate. In ogni caso, resta come fattore di criticità un utilizzo non adeguato del nuovo strumento per la verifica, in sede consiliare, dell'onerosità delle norme da approvare e della loro copertura. A tale aspetto si somma la sistematica criticità costituita, per l'anno in esame, dal mancato utilizzo della relazione tecnica, sostituita da una relazione illustrativa di natura istruttoria, che impedisce di ricostruire il processo contabile di individuazione e quantificazione degli oneri.

Da tempo la Sezione sollecita l'ente regionale nel senso di perfezionare lo schema di relazione in uso, visto che quello attuale non presenta una struttura adeguata alla qualificazione e quantificazione giuridico-contabile delle spese. D'altronde, la relazione tecnica rappresenta la proiezione esterna dell'individuazione e della corretta quantificazione degli oneri connessi alla legislazione di spesa, rappresentando il documento che fonda e giustifica le possibilità collegate alle norme emanate. Senza una corretta rappresentazione di tale snodo fondamentale, non si può giungere ad una corretta individuazione delle risorse da utilizzare.

Per tali motivi, aver consolidato prassi quali quella del ricorso all'indicazione dello stanziamento di bilancio per reperire la copertura si pone in forte distonia con il precetto costituzionale, così come la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa non può essere attuata in assenza di quantificazioni analitiche, proprio perché destinata a compensare oneri derivanti da una nuova norma, necessitandosi la chiarificazione della sussistenza di disponibilità finanziaria

nonché la dimostrazione dell'assenza di oneri prima collegati ad altre norme di spesa.

Le considerazioni che precedono risultano applicabili anche alle ipotesi di inserimento, nel testo normativo, di una clausola di neutralità finanziaria, al fine di esplicitare come l'attuazione di una legge sia compatibile con le risorse esistenti a legislazione vigente, e dunque non si generino nuovi o maggiori oneri.

È chiaro che, finché simili prassi non diventeranno un paradigma e non si perverrà ad una elaborazione e ad un uso corretto della relazione tecnica, non sarà possibile assicurare per il suo tramite la necessaria chiarezza contabile, che non può ridursi ad una descrizione dei presunti effetti di un provvedimento, essendo necessario nell'attuazione delle politiche regionali dimostrare tecnicamente i processi di reperimento delle risorse finanziarie in grado di tradurre le scelte del legislatore nella piena e compiuta salvaguardia degli equilibri di bilancio. D'altronde, a dimostrazione dell'essenzialità del pieno e rigoroso rispetto dell'art. 81 della Costituzione, la Regione Molise ha in più occasioni visto travolti interi testi normativi in quanto ritenuti privi di adeguata copertura finanziaria, e ciò mostra quanto sia essenziale una consapevole attività di chiarificazione contabile sintetizzata nell'imprescindibile documento tecnico.

ESAME ANALITICO DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO **2024**

➤ LEGGI RELATIVE AL CICLO DI BILANCIO

Legge regionale 29 aprile 2024 n. 1

“Bilancio di previsione della Regione Molise 2024/2026”.

B.U.R. Molise n. 18 del 29 aprile 2024

Con la legge in esame è stato approvato il bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2024/2026. In data 13 aprile 2024, con DGR n. 181, la Giunta Regionale ha approvato lo schema di bilancio di previsione ed i suoi allegati, confluiti nella proposta di legge contraddistinta al nr. 21/24.

In fase istruttoria sono stati acquisiti il parere non favorevole e la relazione dell'Organo di revisione, il parere n. 28 reso in data 19 aprile 2024 dalla Prima Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, il testo del progetto di legge e quello licenziato dalla stessa Commissione, gli emendamenti ed il documento istruttorio allegato alla proposta di legge della Giunta *“Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2024/2026”*.

Nel parere della Prima Commissione consiliare permanente non vi è traccia della trasmissione della documentazione finanziaria analitica, consistente nella *“relazione dimostrativa della sostenibilità finanziaria dell'iniziativa legislativa”* di cui parla il regolamento novellato del Consiglio Regionale.

Al contrario, dalla lettura dell'estratto del verbale n. 29 del 19 aprile 2024 della Prima Commissione consiliare permanente, emergono preoccupazioni dei consiglieri intervenuti sull'attuabilità delle direttive di natura finanziaria (*id est* previsioni in materia di erogazione di borse di studio, esenzione IRAP, tassa automobilistica per organi di volontariato e di promozione sociale, iniziative finalizzate al contrasto delle disuguaglianze e discriminazioni di genere). A fronte di tali osservazioni, viene risposto che si è *“chiesto di verificare l'effettiva*

possibilità di prevedere esenzioni IRAP", mentre per il resto non sembrano emergere elementi dimostrativi sul piano finanziario.

L'art. 1 della legge pubblicata contiene la previsione, per l'esercizio finanziario 2024, di entrate di competenza per euro 2.111.365.163,84 e di cassa per euro 2.922.977.445,89 (nel 2023 erano rispettivamente euro 2.180.624.495,11 ed euro 2.743.547.280,33) e spese di competenza per euro 2.111.365.163,84 e di cassa per euro 2.685.347.040,29 (nel 2023 erano rispettivamente euro 2.180.624.495,11 ed euro 2.590.085.894,01).

Per l'esercizio finanziario 2025 sono rispettivamente previste entrate di competenza per euro 1.965.782.337,01 e spese di competenza per euro 1.965.782.337,01 e per l'esercizio finanziario 2026 sono rispettivamente previste entrate di competenza per euro 1.921.051.871,32 e spese di competenza per euro 1.921.051.871,32 in conformità agli stati di previsione delle entrate e delle spese allegati alla legge

Il quarto comma dell'articolo 1 prevede che per il triennio 2024/2026 siano autorizzati gli accertamenti e gli incassi, nonché gli impegni e i pagamenti, nei limiti delle previsioni di cui ai commi precedenti.

L'art. 2 approva gli allegati al bilancio di previsione, che elenca, e cita inoltre l'allegazione del parere dell'Organo di revisione dell'ente regionale sul bilancio. Il terzo comma rimanda alla Giunta regionale l'approvazione, in seguito all'approvazione da parte del Consiglio regionale, del bilancio di previsione pluriennale, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio, il documento tecnico di accompagnamento, ripartito per titoli e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese, il bilancio finanziario gestionale e l'assegnazione dei capitoli di spesa alle strutture regionali competenti.

L'art. 3 indica le risorse autorizzate per il finanziamento della spesa sanitaria regionale, che per l'anno 2024 ammontano ad euro 829.702.560,53 (in netto aumento rispetto al 2023, ove erano indicati in euro 785.087.071,25), iscritti alla Missione 13 *"Tutela della salute"*. Il secondo comma prescrive che, per l'attuazione del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 (*Principi contabili generali e applicati per il settore*

sanitario), la Giunta Regionale è autorizzata ad apportare, con proprio atto, per l'esercizio 2024, le variazioni inerenti la gestione sanitaria per l'iscrizione delle entrate, nonché delle relative spese, nel rispetto degli equilibri economico-finanziari.

L'art. 4 autorizza l'iscrizione di uno stanziamento di euro 4.267.762,74 a titolo di "Fondo di riserva di cassa" nello stato di previsione delle spese alla Missione 20, programma 1.

Per la legge in esame va ancora segnalato, nel metodo, che la sua approvazione non ha rispettato tempi e procedure descritti nell'art. 4/1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, e ciò anche considerando che le previsioni di bilancio devono essere predisposte per assicurare la copertura finanziaria integrale, nel triennio, alle spese di funzionamento ed alle spese obbligatorie, tenuto conto delle obbligazioni giuridiche in essere, dei contratti, dei mutui, degli oneri del personale e delle spese tutte di carattere rigido ed obbligatorio.

Agli atti sono stati acquisiti il verbale e la Relazione del Collegio dei Revisori, che ha espresso parere non favorevole alla proposta di bilancio di previsione, basandosi sul principio della continuità dei documenti di rendicontazione e programmazione, dimostrata attraverso il richiamo a tutti i propri pareri non favorevoli resi, a partire dal Rendiconto della Regione Molise 2020 fino all'assestamento al Bilancio di Previsione della Regione Molise 2023-2025, passando attraverso il richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 268/2022, 39 e 58 del 2024, oltre alla decisione della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti di cui alla Deliberazione n.192/PARI/2022, nonché a quanto statuito dalla medesima Sezione all'udienza pubblica del 17 aprile 2024.

Legge regionale 29 aprile 2024 n. 2

“Legge di stabilità regionale 2024”.

B.U.R. Molise n. 18 del 29 aprile 2024

La legge di stabilità regionale reca norme aventi la finalità di garantire la realizzazione delle politiche regionali attraverso il rifinanziamento di leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento, per gli importi indicati nella Tabella “A” allegata alla legge stessa.

Il progetto di legge, nr. 22 del 2024, è stato approvato con DGR n. 180 del 13 aprile 2024, alla quale non è allegata la relazione tecnica, ma è presente un documento istruttorio.

Il tema della copertura delle spese previste nella legge di stabilità è strettamente correlato alla manovra di bilancio e quindi alla definizione dei diversi saldi finanziari, trovando la legge in esame in quella di bilancio le coperture delle proprie modulazioni, essendo il sistema regionale fondato sul principio della programmazione.

Anche nell’anno in esame, come da indicazioni ripetutamente sollecitate dalla Sezione, la legge di bilancio ha preceduto nell’approvazione quella di stabilità; v’è però da segnalare che la perdurante assenza della relazione tecnica nella legge di stabilità, unita all’impatto prodotto sulla legge di bilancio dalle sentenze della Corte costituzionale n. 39 e 58 del 2024, suggeriscono estrema cautela nella valutazione delle coperture.

Non a caso, la principale preoccupazione nei lavori della Prima Commissione consiliare permanente, che ha esaminato il testo e reso, in data 19 aprile 2024, il parere n. 29, favorevole alla proposta di legge, con emendamenti, è stata quella di appuntare l’attenzione proprio sull’opportunità di approvare gli atti di bilancio prima dell’adeguamento alle pronunce della Consulta, nonché alla mancata parificazione.

L’analisi ha riguardato, oltre agli atti già citati, anche il parere della competente commissione consiliare, il testo definitivo emendato approvato. Anche per tale

testo non è presente la documentazione attestante la sostenibilità finanziaria delle previsioni, come da nuovo regolamento.

Il testo pubblicato è composto da 13 articoli, oltre alla norma di chiusura.

Le osservazioni da formulare in merito all'articolato riguardano, in primo luogo, l'omissione della redazione della relazione tecnica in allegato alla proposta approvata in Giunta. Non si possono, dunque, apprezzare gli oneri finanziari complessivi previsti a carico del bilancio regionale, la natura ed il tipo della spesa, la natura degli interventi proposti, e a riguardo non soccorre minimamente il documento istruttorio allegato alla proposta di legge della Giunta regionale, che non contiene alcun dato o riferimento contabile che permetta di apprezzare il procedimento di costruzione della copertura finanziaria, destinato comunque ad essere coinvolto nelle vicende che riguarderanno il bilancio in seguito all'intervento della Consulta più volte citato. L'assoluta inadeguatezza della documentazione a corredo della legge si accompagna alla mancanza di valutazioni accurate sul piano finanziario riguardo al testo normativo che emerge dalla lettura del parere della Commissione consiliare competente, che peraltro non reca osservazioni neanche in riferimento alle diverse disposizioni di natura organizzativa e ordinamentali presenti nel testo, che ospita ancora delle norme non connesse ad esigenze finanziarie.

La legge in questione reca, all'art. 3, una norma dedicata alla copertura finanziaria, stabilendo che *"agli oneri conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute nella presente legge, l'Amministrazione regionale fa fronte con le risorse indicate nel Bilancio di previsione 2024-2026 - Stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa"*. Alla luce delle criticità rilevate sul bilancio di previsione, sull'opportunità di una sua approvazione, come stigmatizzata anche nel parere del Collegio dei Revisori, tale norma appare come fortemente inadeguata a fondare una valida copertura, valendo più come clausola di stile che come norma dotata di un contenuto costituzionalmente orientato.

L'art. 4, dedicato alle *“Spese per il funzionamento e per l'attività istituzionale degli enti e degli organismi dipendenti”*, vede finalmente coincidere gli importi riportati con quelli presenti nei testi prodromici, risolvendosi finalmente una criticità rilevata e segnalata per più anni dalla Sezione.

L'art. 5 è dedicato alla ristrutturazione dei mutui, e prevede che la Giunta, al fine di contenere il costo dell'indebitamento, sia autorizzata a *“definire operazioni di revisione, ristrutturazione e rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario in essere al 31 dicembre 2023 anche mediante rifinanziamento con altri istituti”*, fissandosi dei limiti nella riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico del bilancio regionale e nel non allungarsi del piano di ammortamento, prevedendosi inoltre che la provvista finanziaria da acquisire per rifinanziare i prestiti da estinguere non debba superare l'importo del debito residuo riferito al prestito originario, non dovendo aumentare il debito nominale ancora a capo della Regione né con spese istruttorie, né con penali per l'estinzione anticipata. Si tratta, in questo caso, di una previsione che avrebbe necessitato del supporto di una chiarificazione contabile per potersi apprezzare in maniera completa la reale portata finanziaria del fenomeno oggetto di normazione.

L'art. 6 approva il piano di valorizzazione e delle alienazioni immobiliari, secondo l'allegato 1 alla legge stessa, che individua gli immobili ai sensi della normativa di cui all'art. 58, primo comma, e 62, comma 8, D.L. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008, per un valore storico e/o di stima, *ammontante complessivamente ad € 20.332.168,15* (lo stesso dell'anno precedente). Nel rimandare ai profili critici sollevati già nei precedenti ultimi referti riguardo al tema, ove si erano manifestate grosse perplessità riguardo all'approssimazione della metodologia di valutazione e stima dei singoli cespiti che emergeva dalla lettura dei documenti forniti alla Sezione, si registra, anche per l'anno in esame, l'assenza di una documentazione completa in grado di fornire una chiarificazione di tale aspetto critico e di illustrare le metodologie di valutazione delle stime degli immobili indicati nell'allegato.

L'art. 7 provvede alla sostituzione di allegati della legge regionale n. 6/2023 in quanto, come si legge nel verbale della riunione della Prima Commissione consiliare per la resa del parere, non conformi a quelli ministeriali. Lo stesso vale per la sostituzione degli allegati alla L. R. n. 10/2023.

Va segnalato che il secondo comma dell'art. 7 prevede che il comma 2 dell'art. 7 della L. R. n. 6/2023 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025) venga sostituito nel senso di imputare le spese di cui al comma 1, pari ad euro 2.343.493,60, alle risorse accantonate nel Fondo per debiti fuori bilancio nel risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2022 e applicate come avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2023/2025, esercizio 2023, Missione 01 *"Servizi istituzionali e generali di gestione e controllo"*, programma 7 *"Elezioni e consultazioni popolari-anagrafe e stato civile"*, Titolo I *"Spese correnti"*. Si ricorda che le spese richiamate nel testo sono quelle derivanti dal rimborso delle spese sostenute da una serie di Comuni per il rinnovo del Consiglio regionale 2011, riconosciute come debito fuori bilancio con l'art. 7 sopra menzionato, e analizzato in sede di referto sulla copertura lo scorso anno. Si tratta di un debito già riconosciuto con legge regionale 25 marzo 2022 n. 4, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 51/2023 dalla Consulta, in quanto, si era osservato, *"La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta il principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 (...) poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio"*, ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. In seguito a tale pronuncia, tuttavia, la Regione non ha dato luogo ad un nuovo riconoscimento, fondato su una novellata istruttoria, accompagnata – come sarebbe stato opportuno – da una relazione tecnica, e ciò soprattutto alla luce delle vicende che i documenti di

bilancio e di rendiconto stavano subendo in sede di parificazione e di impugnazioni innanzi alla Corte costituzionale (con successive decisioni).

L'aver dunque indicato quale fonte di copertura le *“risorse accantonate nel Fondo per debiti fuori bilancio nel risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2022 e applicate come avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2023/2025, esercizio 2023”*, peraltro innovando rispetto alla omologa disposizione, avente il medesimo oggetto, di cui alla L.R. n. 6/2023, non può essere considerato un metodo di copertura valido, perché non costituzionalmente orientato.

Da segnalare inoltre l'art. 11 della legge in esame, rubricato *“Liste di attesa in ambito sanitario”*, che prevede, nei suoi tre commi, che:

1. *“Al fine di abbattere le liste di attesa in ambito sanitario e dare la piena attuazione al Piano nazionale delle liste di attesa 2019- 2021, l'ASREM deve prevedere una manutenzione evolutiva del sistema CUP on line aggiornato in tempo reale che permetta la consultazione dei tempi di attesa relativi a visite o esami del servizio sanitario regionale o della libera professione intramuraria, secondo le disponibilità effettive. Tale servizio deve consentire all'utente di: a) consultare in tempo reale l'attesa relativa a prestazioni sanitarie erogate in ciascuna classe di priorità; b) annullare le prenotazioni effettuate agli sportelli, al telefono oppure attraverso il CUP on line; c) pagare il ticket e/o il costo della prestazione con bancomat e carta di credito; d) visualizzare gli appuntamenti già prenotati; e) ristampare il promemoria dell'appuntamento e dell'eventuale costo della prestazione prenotata.*
2. *Nel caso in cui non siano rispettati i tempi di attesa per le prestazioni sanitarie incluse le visite specialistiche, così come individuati dai medici di medicina generale e specialisti, l'ASREM deve procedere, tenendo conto della dotazione organica, al blocco dell'attività libero-professionale intramuraria fino allo smaltimento delle liste d'attesa e al ripristino della corretta gestione.*
3. *Con cadenza semestrale la commissione consiliare permanente competente per materia verifica il rispetto dei limiti imposti dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa (PNGLA)”*.

L'articolo in questione, esaminato unitamente all'intero articolato della legge di stabilità nel C.d.m. del 20 giugno 2024, e non impugnato, presenta, come pure rilevato in tale sede, degli evidenti profili di illegittimità costituzionale, in riferimento anche all'art. 81, Cost.

Giova premettere che la Regione Molise è sottoposta a Piano di rientro dal deficit sanitario ed è soggetta a commissariamento per l'attuazione dello stesso ai sensi dell'art. 120 Cost.; in tale ambito, il Consiglio dei ministri, con deliberazione del 3 agosto 2023, ha assegnato al Commissario *ad acta*, tra gli altri, il compito (lettera b), punto ii. del mandato commissariale) di predisporre tutte le iniziative volte al recupero delle liste di attesa. Alla luce di quanto sopra, è evidente che l'articolo 11, per come formulato, detta disposizioni in un ambito rientrante tra i compiti esclusivi del Commissario *ad acta*, soggetto competente in tema di programmazione della sanità del SSR nell'ambito del Programma operativo, dovendo prevedere, tra l'altro, la garanzia della sostenibilità degli interventi posti in essere.

Costante giurisprudenza costituzionale ha ribadito che l'operato del Commissario *ad acta* non può essere inficiato da qualsivoglia interferenza da parte degli organi regionali, giovando, a tal riguardo, rammentare le disposizioni di cui all'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009.

Pertanto, stabilendosi - con il primo comma dell'articolo in questione - degli oneri per il SSR (laddove si prevede che l'ASREM effettui la manutenzione evolutiva del sistema CUP *online*), senza tuttavia fornire alcuna quantificazione né specificazione di detti oneri, oltre a non dichiararsene la compatibilità finanziaria, si realizza una violazione dell'articolo 81 terzo comma Cost. in materia di copertura finanziaria di ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri.

A *latere* di tale considerazione, si deve osservare che nel testo in questione non è presente neanche una clausola di salvaguardia che, proprio tenendo conto dell'attualità della gestione commissariale, rimetta al Commissario *ad acta* ogni decretazione a riguardo. In tal modo, la norma si pone in contrasto con l'art. 2,

comma 80, della L. n. 191/2009 sopra richiamata e da ciò origina una violazione dell'art. 120 Cost.

Si segnala, in ordine agli articoli successivi, che l'art. 12, rubricato *“Modifica di leggi regionali”*, presenta, di rilievo ai fini dell'art. 81, la previsione del comma 7 che, innovando la L.R. n. 8/2015 (art. 2), prevede l'inserimento del comma 34-bis, che stabilisce che le funzioni di Centrale unica di committenza regionale possano essere *“svolte, previa stipula di convenzione, dalla Molise Dati – Società Informatica Molisana S.p.A, Società partecipata dalla Regione Molise”*. Si tratta di una norma che, evocando la stipula di una convenzione, nuova e diversa, con la Molise Dati, adombra la presenza di nuovi oneri che, in assenza di documenti di prospettazione e chiarificazione contabile, non risultano avere una corretta quantificazione, con evidente genericità della norma e conseguente contrasto con l'art. 81 Cost.

Infine, la norma di cui all'art. 13, *“Agevolazioni fiscali per le nuove imprese”*, prevede che:

- “ 1. L'aliquota IRAP è azzerata, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), per le nuove imprese che si costituiscono nel territorio regionale nell'anno 2024, per i primi due periodi d'imposta. Non si considerano nuove imprese quelle derivanti da trasformazione, fusione, scissione o da altre operazioni che determinano la mera prosecuzione di un'attività già esercitata nel territorio regionale.*
- 2. L'azzeramento dell'aliquota IRAP di cui al comma 1 non si applica al periodo di imposta nel quale la nuova impresa cessa la propria attività.*
- 3. Sono esclusi dal beneficio di cui al comma 1 i soggetti individuati all'articolo 16, commi 1-bis e 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali)”.*

Si tratta di una norma che avrebbe necessitato di una corretta riflessione sulle fonti di copertura e di un'analisi quali-quantitativa degli impatti di mancate entrate nel bilancio regionale, attraverso l'azzeramento dell'Irap per le nuove imprese nel testo descritte.

L'assenza, in questo caso, di una dettagliata ricostruzione contabile circa le eventuali minori entrate incide sulla corretta costruzione degli equilibri di bilancio, risolvendosi in una previsione normativa che non risulta soddisfattiva del precetto costituzionale.

Nella fattispecie, l'assenza della relazione tecnica, oltre che di una riflessione in seno al Consiglio, che sarebbe potuta essere effettuata in aderenza alle nuove norme regolamentari varate, permettendo all'Assemblea consiliare di esercitare pienamente un ruolo primario nella verifica della copertura finanziaria della norma sottoposta alla sua approvazione), pone un serio problema di attendibilità dei dati e, in ultima analisi, delle previsioni normative stesse, oltre che di legittimità sotto il profilo costituzionale.

In merito, va ribadito che ogni operazione di quantificazione degli oneri, per aderire al precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost., deve essere condotta con particolare attenzione all'atto di approvazione delle singole disposizioni, essendo la corretta operazione di quantificazione degli oneri finanziari connessi ad un intervento di spesa un elemento che riveste carattere di necessità, per evitare la genericità nella prescrizione normativa, indeterminatezza delle spese ad essa associate o, caso ancor peggiore, totale indifferenza rispetto al tema della sostenibilità degli interventi introdotti.

Legge regionale 21 maggio 2024 n. 3

“Modifiche della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale 24 gennaio 2024, n. 39 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 13 marzo 2024, n. 11”.

B.U.R. Molise n. 23 del 22 maggio 2024

Con la legge in esame, composta di sei articoli oltre alla norma di chiusura e allegati, si provvede alla rettifica del risultato di amministrazione di cui alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020) in seguito della presa d'atto della decisione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione n. 192/PARI/2022 e della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 24 gennaio 2024. La proposta di legge è stata approvata con DGR n. 218 del 10 maggio 2024 dall'esecutivo; sono stati trasmessi il parere n. 30/2024, reso dalla I^a Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, con il relativo verbale, il testo licenziato, quello pubblicato, e gli allegati modificati.

Il testo normativo non è assistito da relazione tecnica, presente agli atti della DGR solamente il documento istruttorio.

La sopra citata deliberazione della Corte costituzionale aveva accertato la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 *“Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020”*, e l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante *“Legge di stabilità regionale anno 2022”* della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 *“Assestamento del bilancio di previsione 2021 - 2023 e modifiche di leggi regionali”*). Nel corso del giudizio di legittimità costituzionale, la Consulta ha scrutinato le diverse questioni sottoposte, partendo da quanto emerso nel corso del giudizio di parificazione del

rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021 (adottato dalla Giunta regionale con DGR n. 213 del 30 giugno 2022, successivamente rettificata DGR n. 240 del 18 luglio 2022), laddove la Sezione aveva rilevato la non veridicità del saldo negativo iniziale riportato nella proposta di rendiconto (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da conto del bilancio 2020, approvato con L.R. n. 6 del 2021), su cui si erano poi sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti ed impegni), rispetto al valore al 31 dicembre 2020. Detto valore, si era osservato, avrebbe dovuto essere determinato nel rispetto degli accertamenti definitivi di cui alla decisione della medesima Sezione regionale di controllo, n. 80/2021/PARI, nella quale sarebbe stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente a quella data, segnalando errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, oggetto di parziale parificazione. A seguito di ciò, la Giunta regionale, per ottemperare ai rilievi dei magistrati contabili, aveva adottato la deliberazione n. 404 del 30 novembre 2021, proponendo al Consiglio regionale alcune misure correttive confluite nella L.R. n. 6/2021, a loro volta valutate inadeguate dalla stessa Sezione di controllo rispetto agli accertamenti definitivi di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, traducendosi in una variazione del disavanzo di amministrazione da euro 492.939.940,12 a euro 494.258.381,92, con applicazione in aumento di soli euro 1.318.441,80, invece dell'incremento stimato dalla Sezione regionale, quanto meno in euro 94.861.449,11. Per tali ragioni, il giudice remittente osservava che la propria decisione di parifica degli esiti della gestione al 31 dicembre 2021 non poteva fondarsi su un risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 non veritiero, che avrebbe dovuto registrare, per essere reale, un disavanzo di gran lunga più elevato di quello oggetto di rappresentazione contabile⁶.

⁶ Il disavanzo doveva corrispondere, quantomeno, ai mancati impegni per fiscalità da trasferire al SSR (euro 13.612.916,00 complessivi), ai mancati accantonamenti a titolo di FCDE per almeno euro 52.193.712,31, salvi maggiori importi per insussistenze di residui attivi, alla sottostima del fondo contenzioso 2020 di almeno euro 13.536.232,73, alla mancata dimostrazione del fondamento della sottrazione di euro 15.518.588,07 per quote vincolate collegate agli accantonamenti per residui perenti.

Il Giudice remittente, pertanto, riteneva che la Regione dovesse intervenire sul rendiconto 2020 secondo le indicazioni della medesima Sezione di controllo in sede di parificazione 2020 e, dunque, non approvare la legge regionale n. 6 del 2021, contenente misure correttive non sufficienti a ricondurre a legittimità tale rendiconto. Conseguiva, inoltre, che la non corretta contabilizzazione del disavanzo incidesse sugli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge regionale n. 7/2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge regionale n. 8/2022, con la conseguente violazione degli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 119, primo comma, anche in combinato disposto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., oltre che del principio di continuità dei bilanci, connesso al ciclo della programmazione, (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 118 del 2011).

Alla luce della pronuncia di illegittimità costituzionale, pertanto, la Regione, nel ritenere di dover prioritariamente intervenire sul documento contabile costituito dal rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020, tenuto conto delle osservazioni di cui alla deliberazione della Corte n. 192/PARI/2022 del 12 dicembre 2022, con la legge in questione ha proposto al Consiglio regionale la rettifica della L.R. n. 6/202, prendendo altresì atto *"delle ulteriori misure correttive e iniziative, contenute nel documento istruttorio, volte a superare le eccezioni evidenziate dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti nella decisione di parifica e allegata Relazione di accompagnamento, dandone informativa al Consiglio"*. Con la stessa deliberazione, la Giunta dava indirizzo urgente alle strutture regionali affinché fossero poste in essere tutte le procedure interne idonee *"a conformare l'assunzione degli atti di spesa a quanto disposto dall'art. 73 "Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni" del D.Lgs. n.118/2011 e ad attivare soluzioni, supportate da atti amministrativi e/o gestionali da assumersi con tempestività, finalizzate all'adozione di misure correttive a garanzia della sostenibilità dell'eventuale debito costituito da fatture liquidate e pagate riferite a periodi pregressi, la cui prestazione non è stata preventivamente autorizzata tramite determinazione dirigenziale di impegno di spesa, assunta ai sensi dell'allegato 4/2 al*

D.Lgs.118/2011 e ss.mm.ii, verificandone sia l'impatto in relazione allo stanziamento di competenza dell'esercizio di riferimento e successivi sia la correlata sostenibilità del debito potenzialmente formatosi nell'esercizio oggetto del Rendiconto".

Infine, si è rettificato il *Piano di rientro da disavanzo comprensivo di anticipazione di liquidità* accluso alla Relazione al Conto del bilancio e alla gestione economico patrimoniale (all. 30 alla L.R. n. 6/2021), che ha rideterminato le componenti del disavanzo di amministrazione ancora da ripianare al 31.12.2020 e le relative quote di mancata copertura/maggiore disavanzo.

La legge in esame, che si iscrive nella complessa vicenda della correzione contabile del risultato di amministrazione della Regione nei vari anni, rilevato in sede di parificazione, non è assistita da documenti contabili di supporto.

Lo stesso verbale del Collegio dei Revisori, il n. 26 del 14 maggio 2024, nel richiamare le proprie precedenti valutazioni propedeutiche all'approvazione del Rendiconto 2020, conclude con una mera presa d'atto, restando in attesa delle determinazioni della Corte dei conti.

Legge regionale 14 giugno 2024 n. 4

“Abrogazione della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021) e della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022). Abrogazione degli articoli 2 e 3 della legge regionale 19 settembre 2023, n. 4 (Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019" e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021").

B.U.R. Molise n. 28 del 17 giugno 2024.

La legge regionale in esame, composta da due articoli, provvede (art. 1) all’abrogazione della L.R. n. 27/2022 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021), all’abrogazione della L.R. n. 9/2023 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2022), nonché all’abrogazione degli artt. 2 e 3 della L.R. n. 4/2023 (Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n.17 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019" e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021”).

La relativa proposta di legge, la nr. 27 esaminata in Consiglio Regionale, è stata approvata con DGR n. 267 del 28 maggio 2024. Sono stati trasmessi alla Sezione il testo della DGR, la Relazione istruttoria, il parere della I^a Commissione Consiliare permanente, il testo licenziato e quello pubblicato.

La proposta di legge è assistita da documento istruttorio.

La norma si è resa necessaria in quanto, con la sentenza n. 58/2024, la Corte costituzionale, nel definire il giudizio di legittimità costituzionale della L.R. n. 27/2022 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021), ne ha dichiarato l’illegittimità in quanto contenente l’attestazione del recupero di una quota di disavanzo in misura inferiore rispetto a quanto previsto

nel bilancio di previsione a cui il rendiconto si riferiva, violando l'art. 50, D.lgs. n. 118/2011 e, quindi, l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. La legge di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presentava un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare.

Inoltre, la Regione Molise aveva approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022 (L.R. n. 9/2023) in assenza dell'obbligatorio giudizio di parificazione da parte della Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, con evidente *vulnus* del principio desumibile dalla lettera dell'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012, che pone l'attività di parificazione svolta dalla Corte dei conti in rapporto di ausiliarità nei confronti dell'assemblea legislativa regionale, oltre che teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto generale delle Regioni.

Dunque, alla luce di tali considerazioni, le LL.RR. n. 27/2022 e n. 9/2023 sono state abrogate.

Quanto all'abrogazione degli artt. 2 e 3 della L.R. n. 4/2023, avente ad oggetto *"Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)"*, essa si è resa necessaria in quanto, in base all'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari (che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale, dovendosi intervenire sui documenti contabili oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale per riallinearli nella debita sequenza temporale, ai fini della prosecuzione del giudizio di parifica del Rendiconto generale 2021, sospeso con deliberazione della Sezione n. 192/2022/PARI), non poteva non emendersi la L. R. n. 4/2023, in quanto approvata nelle more del giudizio di legittimità costituzionale della L. n. 9/2023, rappresentando un reale impedimento alla definizione del giudizio di parifica.

Legge regionale 17 luglio 2024 n. 5

“Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021”.

B.U.R. Molise n. 35 del 18 luglio 2024

Con il rendiconto generale viene data dimostrazione dei risultati finali della gestione del bilancio regionale, comprendente il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio ed il conto generale del patrimonio. Per i rilievi critici e contabili si rimanda alla deliberazione n. 146/2024/PARI, del 10.09.2024, con la quale la Sezione, nel dichiarare la non regolarità dei saldi, la non regolarità dei prospetti, la non regolarità della gestione complessiva della spesa, considerate le complessive risultanze istruttorie e le irregolarità già accertate e dichiarate con la decisione parziale n. 192/2022/PARI depositata in data 23 dicembre 2022, nonché valutati gli ulteriori effetti sugli equilibri di bilancio in ragione dell’incidenza immediata e diretta, sulla determinazione del risultato di amministrazione, dell’erronea quantificazione del disavanzo al 31 dicembre 2020, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2024, non ha proceduto alla parifica del Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021.

Legge regionale 5 dicembre 2024 n. 9

“Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2022”.

B.U.R. Molise n. 60 del 5 dicembre 2024.

La legge in esame, composta da 12 articoli oltre alla norma di chiusura, provvede all’approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2022, in seguito all’abrogazione, intervenuta con L.R. n. 4/2024, della L.R. n. 9/2023, recante l’approvazione del rendiconto regionale 2022 in assenza del previo giudizio di parificazione da parte della Sezione di controllo per il Molise. Quest’ultima, pertanto, nell’udienza del 23 ottobre 2024, aveva conseguentemente adottato, con delib. n. 155/2024/PARI, la decisione di non parificare lo schema di rendiconto 2022, *“restando salva la facoltà della Regione di proporre ricorso ovvero di apportare, in sede di approvazione consiliare della legge di rendiconto, le modifiche del progetto di rendiconto adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 289, del 25 settembre 2023”*.

In seguito all’esame del dispositivo della decisione, con il testo legislativo in esame, frutto della proposta approvata con DGR n. 510 del 19.11.2024 e contraddistinta come pdl n. 49/2024, la Giunta regionale ha inteso adottare azioni e misure volte al superamento delle criticità rilevate dalla Corte, al fine *“di rimuovere l’impedimento giuridico alla definizione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione da parte della Sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti”*, come riportato nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto in esame (Allegato 30, di cui all’articolo 12, comma 1, lettera dd).

Pertanto, la delibera giuntale prende atto del dispositivo della delibera n. 155 sopra citata, precisando che ciò avviene *“nei limiti delle misure correttive adottate”*, riguardanti la rettifica dell’importo del Fondo residui perenti e l’allocazione, a fini prudenziali, di 11.000.000 di euro a titolo di passività potenziali a fronte dei rischi dell’emersione di maggiori spese derivanti da obblighi di concorso negli oneri dei Consorzi di bonifica, mentre non viene accantonato l’importo di 6.000.000 di euro nel fondo partite potenziali al 31.12.2022, in esito alla certificazione dell’Arpa Molise che il contributo ricevuto afferiva a prestazione

di carattere sanitario correlate con i LEA; allo stesso modo, per le fatture emesse dalle strutture sanitarie private accreditate a diretta gestione regionale, in luogo dei 30.630 mln di euro, si è deciso di riportare l'importo di 6.742 milioni di euro, come indicato nella deliberazione n. 192/2022/PARI della Sezione, relativa al rendiconto 2021.

Il parere del Collegio dei revisori, n. 63 del 2024, nel prendere atto della proposta di legge, ha rappresentato la necessità che l'Ente riformuli il piano di rientro del disavanzo in ossequio alla L. n. 87/2023, per poter beneficiare legittimamente delle disposizioni ivi previste.

Quanto alla fase istruttoria, si rileva che il testo non è assistito da relazione tecnica, ma da una mera relazione illustrativa.

Si deve, inoltre, necessariamente dare atto dei rilievi effettuati con riferimento al rendiconto per l'esercizio finanziario 2022 della Regione Molise, esposti dinanzi al Consiglio dei ministri, che ad ogni modo, con la Delibera del 28 gennaio 2025, non ha disposto l'impugnazione della legge in esame.

Tanto premesso, il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rappresentato che *“il rendiconto per l'esercizio finanziario 2022 della regione Molise non riporta il disavanzo del servizio sanitario regionale e, pertanto, non rappresenta anche la situazione della perdita non coperta del servizio sanitario della regione Molise al 31 dicembre 2022, valutata in 118,156 milioni di euro dai Tavoli tecnici di monitoraggio degli adempimenti, da ultimo nella riunione del 9 aprile 2024. Ciò configura un contrasto con il principio della copertura finanziaria di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Pertanto, sussistono i presupposti per l'impugnativa della legge regionale in esame dinanzi alla Corte costituzionale ex art 127 Cost.”*.

Ciò pone la norma, in disparte la mancata impugnazione da parte del Governo, in contrasto con il principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Si segnala, infine, che con sentenza n. 12/2025 le SS.RR. in speciale composizione hanno accolto parzialmente il ricorso presentato dalla Regione Molise,

confermando ad ogni modo la declaratoria di mancata parifica del rendiconto 2022. La complessiva situazione determinatasi sarà più approfonditamente vagliata in sede di parifica sul rendiconto per l'esercizio 2023.

Legge regionale 19 dicembre 2024 n. 10

“Assestamento del Bilancio di previsione 2024/2026”.

B.U.R. Molise n. 65 del 19 dicembre 2024

La legge in esame si compone di 7 articoli, oltre alla norma di chiusura. In fase istruttoria la Regione ha trasmesso alla Sezione, relativamente a tale testo normativo, la proposta di legge (nr. 53/2024) allegata alla DGR di approvazione della stessa n. 575 del 09.12.2024, comprensiva di documento istruttorio, il parere NON favorevole alla proposta di legge rilasciato dal Collegio dei Revisori, il parere favorevole della Prima Commissione consiliare permanente (n. 49 del 10 dicembre 2024), il testo licenziato in Commissione e sottoposto a coordinamento formale, il testo pubblicato nel B.U.R.M. La proposta di legge è accompagnata da un mero documento istruttorio e manca di relazione tecnica.

Con riferimento a detta legge, necessaria al fine di apportare al bilancio di previsione 2024/2026 i necessari adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto 2023, si deve rinviare, per ogni commento, a tutto quanto verrà fatto rilevare nella relazione di accompagnamento alla decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2023.

In questa sede si rende sinteticamente necessario segnalare che le tempistiche relative all'operazione di assestamento (da compiersi entro il termine del 31 luglio in base al disposto di cui agli articoli 50 e 51 del D. Lgs. n. 118/2011 ex art. 175, co. VIII, TUEL) sono state senza dubbio influenzate dalle complesse vicende che hanno caratterizzato i documenti contabili della Regione a partire dal 2021.

A tal riguardo si segnala che il Collegio dei revisori, nel rendere parere negativo, ha rilevato che, a fronte della presenza, nel documento istruttorio allegato alla DGR n. 575/2024, della precisazione che *“l'assunzione degli impegni di spesa, fino al 31.12.2024, sarà necessariamente subordinata agli esiti del monitoraggio del rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione agli accertamenti delle entrate...”*, non è stato tuttavia rinvenuto tra i documenti sottoposti alla sua attenzione il formale impegno assunto dall'Ente in ottemperanza alle previsioni dell'articolo 12 bis L.

87/2023, con le dirette conseguenze che ne derivano “, in quanto *“in caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale di disavanzo”* (art. 12 *bis* cit.).

Inoltre, la nota integrativa, di cui all'allegato 7 della delibera giuntale di approvazione del progetto di legge, risultava non del tutto esaustiva delle informazioni previste dall'art 50, comma 3, D. Lgs. 118/2011.

V'è da segnalare che, come anche rilevato dal Collegio dei revisori, con la L.R. n. 9/2024 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022) non erano state recepite e superate *in toto* le criticità riportate nella pronuncia di mancata parificazione di cui alla decisione n. 155/2024/PARI. A tali riguardi, deve ricordarsi che, a seguito di ricorso dell'ente regionale, è intervenuta la sentenza n. 12/2025 delle SS.RR. in speciale composizione, con la quale sono stati parzialmente accolte le doglianze della Regione, con conferma ad ogni modo della declaratoria di mancata parifica del rendiconto 2022. La complessiva situazione determinatasi sarà più approfonditamente vagliata in sede di parifica sul rendiconto per l'esercizio 2023.

Infine, si segnalano le prescrizioni del Collegio dei Revisori all'Ente, tra cui spicca quella di attuare, successivamente all'approvazione della legge di assestamento, ogni azione che si renderà necessaria con quanto sarà statuito dalla Sezione nel giudizio di parifica per l'esercizio 2023; tali raccomandazioni sono tornate attuali, tenuto conto dell'avvenuta abrogazione della L.R. n. 11/2023, che permette la piena esplicazione delle plurime funzioni del giudizio di parifica.

Legge regionale 27 dicembre 2024 n. 11

“Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2023”.

B.U.R. Molise n. 66 del 27 dicembre 2024

In riferimento alla legge regionale in esame, in sede istruttoria la Regione ha trasmesso alla Sezione il testo pubblicato, quello approvato in Consiglio regionale, la relazione del Collegio dei revisori, trasmessa con verbale n. 70/2024, recante parere negativo, il parere della Prima Commissione consiliare permanente (positivo) n. 50 del 17.12.2024, la DGR n. 553 del 29.11.2024, di approvazione del progetto di legge da parte dell’esecutivo.

La legge di rendiconto è stata approvata senza attendere la celebrazione del giudizio di parificazione.

Con il rendiconto generale viene data dimostrazione dei risultati finali della gestione del bilancio regionale, comprendente il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio ed il conto generale del patrimonio.

L’esame dei riflessi finanziari e le questioni attinenti, tra le altre, anche alla copertura delle spese, non sono state ancora esaminate dalla Sezione. Quest’ultima, infatti, aveva rilevato che prima dell’instaurazione del giudizio di parifica 2023 (avvenuta in seguito alla trasmissione alla Sezione, il 27 gennaio 2025, della proposta di legge di rendiconto 2023 (D.G.R. n. 553/2024) era stata già approvata la legge di rendiconto oggetto della presente analisi; alla luce di ciò, si rilevava che il comportamento tenuto dalla Regione si pone in aperto contrasto con la scansione normativa del “ciclo di bilancio” nel 2025, e quindi, con Ordinanza Collegiale n. 16/2025/PARI del 13 febbraio, la Sezione ha ordinato la sospensione del giudizio di parificazione del rendiconto per l’esercizio 2023, nelle more della *res iudicata* nel giudizio pendente presso le Sezioni riunite in speciale composizione (n. 856/SR/DELC) a seguito di ricorso promosso dalla Regione Molise avverso la decisione n. 155/2024/PARI sul rendiconto anno 2022, definito con deliberazione n. 12/SR/DELC del 19.02.2025, depositata in data 1° agosto 2025.

Nelle more della stesura della presente relazione, è prevenuta la proposta di abrogazione della legge di rendiconto 2023 (cfr. delibera di Giunta n. 268 del 12 agosto 2025), in seguito approvata da parte del Consiglio regionale con legge regionale 24 settembre 2025 n. 7 (rubricata *“Abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2024, n. 11 - rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2023”*).

Legge regionale 27 dicembre 2024 n. 14

“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l’anno 2025”.

B.U.R. Molise n. 66 del 27 dicembre 2024

La legge in esame, composta da due articoli oltre la norma di chiusura, reca l’autorizzazione, dal primo gennaio 2025 fino all’entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione Molise 2025-2027 e, comunque, non oltre il 30 aprile 2025, all’esercizio provvisorio del bilancio entro il limite di quattro dodicesimi degli stanziamenti di spesa previsti per l’esercizio 2025 nel bilancio di previsione 2024-2026 come modificato dai provvedimenti di variazione adottati nel corso dell’anno 2024, nel rispetto del punto 8 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all’allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 (cfr. articolo 1, co. 1, l.r. cit.), estendendo espressamente l’autorizzazione anche all’Assemblea legislativa regionale ed agli enti ed organismi strumentali della Regione.

In fase istruttoria sono stati trasmessi alla Sezione la DGR n. 585/2024, di approvazione del progetto di legge con allegata la relazione illustrativa che reca solamente l’art. 1 del testo normativo attualmente vigente, mentre l’art. 2 era norma di chiusura, l’emendamento che in sede consiliare ha modificato il testo normativo, inserendo il nuovo testo dell’art. 2, il testo pubblicato sul BUR, il testo emendato e approvato nella seduta del 23.12.2024, il verbale del Collegio dei revisori n. 71/2024 e il parere della Prima Commissione consiliare permanente (nr. 52 del 17 dicembre, non reso sul testo definitivo).

L’art. 2 del testo normativo reca *“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 settembre 1991 n. 15”* e prevede, testualmente, *“All’articolo 8 della legge regionale 12/09/1991, n. 15 (Norme integrative e complementari alla L.R. «Stato giuridico e trattamento economico del personale regionale e degli Enti pubblici della Regione Molise – Triennio 1988-1990» e provvedimenti urgenti per l’organizzazione amministrativa della Regione), il comma 6 è così sostituito: “Il budget è periodicamente determinato con provvedimento di Giunta regionale, sia per l’ambito di competenza della Giunta*

regionale, sia del Consiglio regionale. La spesa per eventuali missioni e trasferte fuori sede del personale assegnato alle segreterie particolari degli amministratori grava sul relativo budget. È escluso qualsiasi ulteriore onere per l'Amministrazione. Il budget così come periodicamente determinato per ciascuna struttura, qualora non interamente assorbito con riferimento all'anno finanziario, è accresciuto nella misura residuale negli esercizi finanziari successivi fino alla cessazione dalla carica dell'amministratore a cui la struttura segretariale fa diretto riferimento."

Il testo di detto articolo, sotto il profilo della copertura, non risulta soddisfacente del precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost., difettando di qualsivoglia elemento di chiarificazione contabile che possa supportare a livello finanziario le previsioni normative introdotte. Sul piano metodologico, deve ricordarsi che l'attribuzione alla Giunta regionale di una competenza in materia di copertura degli oneri connessi al personale dipendente, dunque di atti aventi ricadute finanziarie, opera un non corretto ampliamento del perimetro di operatività dell'organo.

Tale possibilità di determinazione di spese, di fatto, potrebbe portare ad un utilizzo squilibrato di risorse regionali, non adeguatamente programmate per essere destinate agli obiettivi perseguiti dalla norma in esame.

Allo stesso modo, la previsione di esclusione di ulteriori oneri per l'Amministrazione non è suffragata da una adeguata dimostrazione tecnico-contabile, rendendo, come detto, inadeguata l'intera formulazione della norma ai sensi dell'art. 81 Cost.

➤ LEGGI DI RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO

Legge regionale 7 novembre 2024 n. 7

“Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1 lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la costituzione di parte civile nel procedimento penale R.G.N.R. n. 1001/2014 mod. 21, n. 1249/2014 R.G. Gip”

B.U.R. Molise n. 54 del 8 novembre 2024

La legge in esame, composta da 3 articoli, provvede al riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio per onorari professionali dovuti per la rappresentanza legale dell'ente in un procedimento penale ad un avvocato di libero foro.

Sono pervenuti in sede istruttoria e sono stati esaminati il testo pubblicato, quello licenziato dalla Commissione consiliare, la DGR n. 450 del 23 settembre 2024, di approvazione della proposta di legge regionale, contrassegnata dal nr. 40, il parere della Prima Commissione consiliare permanente (parere n. 39 del 14 ottobre 2024), le delibere giuntali di affidamento incarico al professionista, la documentazione comprovante l'attività svolta in sede giudiziale, la scheda di rilevazione di partita debitoria e il parere del Collegio dei revisori, di cui al verbale n. 51/2024.

Il primo articolo della legge prevede il riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. e) D. Lgs n. 118/2011, per il valore complessivo di euro 10.134,00 per il pagamento *“dell'indennizzo da arricchimento ingiustificato derivante da attività legale resa dall'avvocato di libero foro incaricato della costituzione e difesa di parte civile nel procedimento penale RG.N.R. n. 1001/2014 mod. 21, n. 1249/2014 R.G. GIP e designato con deliberazioni di giunta regionale del 30 giugno 2015 n. 322 e del 31 agosto 2015 n. 447”*.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 2, che prevede che *“agli oneri dall'art. 1, quantificati in euro 10.134,00 onnicomprensivi, si provvede con lo stanziamento iscritto sul capitolo 6710, denominato “Spese per attività legale esplicata dagli avvocati di libero foro per conto e nell'interesse della Regione Molise “- Missione 01” – “Programma 11” – “Titolo I” – Macroaggregato 103” – del bilancio pluriennale 2024-2026, esercizio 2024”.*

La DGR di approvazione della proposta di legge reca, in allegato, un documento istruttorio del servizio proponente, che funge anche da relazione tecnica.

Dalla lettura di tale relazione sorgono forti dubbi in ordine alla legittimità del riconoscimento di tale debito. Si legge infatti che l'incarico al legale non ha trovato corrispondenza in un impegno di spesa assunto per il pagamento del corrispettivo, e che il legale, *“in merito al compenso, ha firmato un foglio non protocollato, a cui non è seguita l'assunzione di alcun impegno di spesa, per accettazione della previsione per cui in caso di mancata liquidazione giudiziale sarebbe stato riconosciuto un compenso determinato nella misura minima prevista dalla tariffa forense vigente al momento della conclusione della vicenda processuale”.*

Si legge ancora che le somme richieste, con successivi solleciti, dal 2018 al 2022 da parte del professionista, sono state quantificate in base ai parametri minimi per le varie fasi di giudizio svolte. La relazione conclude, acquisita e valutata la documentazione dell'attività positivamente svolta dal professionista in favore della Regione nei diversi gradi di giudizio, per la liquidabilità non del compenso tariffario, ma di un indennizzo per l'attività professionale resa, pari alla somma dei compensi inizialmente richiesti, maggiorati di accessori di legge previsti dalla disciplina forense, motivando nel seguente modo: *“per ciò che riguarda le voci per spese generali e cassa forense, sono riconoscibili perché l'indennizzo, anche se di natura diversa dal compenso, concorre alla formazione dell'imponibile ai fini dell'imposta sul reddito e l'imponibile comprende anche le voci accessorie”.* Dunque, di fatto, si liquida la parcella come predisposta dal professionista.

Le somme dovute vengono imputate allo stanziamento presente sul capitolo 6710 del bilancio pluriennale 2024/2026, esercizio 2024.

Il verbale del Collegio dei revisori, dal canto suo, è alquanto critico nei confronti del riconoscimento del presente debito, come di altri debiti fuori bilancio legati alla rappresentanza legale dell'Ente in giudizi di varia natura. In particolare, con riguardo a tale specifico debito, nel verbale si legge che *“il Collegio (...) invita inoltre l'Ente ad avviare un'attività amministrativa interna tesa alla verifica di eventuali responsabilità che hanno portato al sorgere del debito fuori bilancio e all'incremento delle spese a carico della Regione, da riconoscersi nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'Ente”*; con riguardo alla enorme mole di debiti fuori bilancio risultanti da situazioni analoghe, osserva che *“il Collegio, visto il proliferare dei debiti fuori bilancio, evidenzia la necessità che l'Ente debba, senza indugio, impostare tutte le procedure amministrative intraprese dai Servizi, nel rigoroso rispetto delle Leggi e dei Regolamenti vigenti, al fine di scongiurare il sorgere di contenziosi e i ritardi nei pagamenti che minano la stabilità finanziaria dell'Ente e creano quindi nocumento all'Ente stesso, adottando anche strumenti deflattivi del contenzioso al fine di ridurlo drasticamente”*.

Emerge dalla lettura del testo normativo e dei suoi atti prodromici che l'Ente non sta provvedendo all'implementazione dell'art. 5 della L.R. n. 7/2022, che individua procedure da seguirsi a livello regionale per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio. Un primo elemento che va, dunque, rilevato è che già la proposta di legge approvata dalla Giunta regionale a sostegno delle ragioni del riconoscimento del debito permettono di affermare che l'assunzione della spesa è stata effettuata in violazione delle norme giuscontabili. Ciò comporta, proprio al fine di valutare il profilo della legittimità del debito, la necessità di verificare attentamente eventuali responsabilità sottese al sorgere del debito stesso, anche alla luce della vetustà dello stesso. La mancanza di un impegno contestualmente all'incarico conferito al legale, e la presenza di un *“foglio non protocollato”* su cui lo stesso avrebbe apposto una firma per accettazione di un tariffario minimo, sono da soli elementi che imporrebbero, quanto meno, una ricerca certosina delle responsabilità sottese alla formazione,

in questo modo, di un debito fuori bilancio perfettamente evitabile con l'ordinaria diligenza.

Quanto sopra notato trova corrispondenza nella sistematica raccomandazione rivolta dal Collegio dei revisori in ordine alla necessità, nell'allegazione dell'istruttoria per ciascun debito, delle motivazioni che hanno portato al riconoscimento, al fine di prendere in considerazione i possibili risvolti di responsabilità per danno erariale.

In sede istruttoria si era richiesto alla Regione di indicare se e quali iniziative fossero state intraprese per far valere e sanzionare eventuali responsabilità nella generazione dei debiti fuori bilancio, ma l'Ente non ha inteso relazionare sul punto.

Già la lettura del documento istruttorio esaminato, in ogni caso, fa emergere che con buona probabilità vi sono state responsabilità imputabili all'Ente nella causazione di un debito non oggetto di programmazione, sebbene dagli atti esaminati tali profili non risultino presi in considerazione ai fini erariali.

Quanto alla copertura, prosegue il ricorso al meccanismo dello stanziamento di bilancio.

Al riguardo, deve nuovamente segnalarsi che il ricorso a tale modalità di reperimento della copertura, con la norma finanziaria che indica capitolo, missione e programma su cui imputare le spese, non è una tecnica fondata su una previsione legislativa di nuova entrata, conformemente al dettato normativo, ma si poggia su una risorsa già presente in bilancio, in quanto appositamente accantonata ma non ancora spesa, nella quale far confluire, in maniera indistinta, fonti di finanziamento di diversi provvedimenti.

In tal caso, indicando la "sufficiente disponibilità" del capitolo, il legislatore regionale si pone al di fuori del dettato costituzionale, in quanto, come consolidata giurisprudenza ormai richiede, è necessaria l'espressa menzione della capienza del capitolo a cui ci si riferisce, ovvero dello storno di somme da capitoli eccedenti a capitoli nuovi, o esistenti, che dovranno finanziare le nuove o maggiori spese, dovendosi inoltre tenere a mente anche che imputare una

nuova spesa su poste di bilancio in corso che si presentano capienti non è garanzia di una automatica riduzione di oneri connessi a leggi precedenti e incidenti sulle medesime poste.

Legge regionale 5 dicembre 2024 n. 8

“Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. E) del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tribunale di Campobasso R.G. n. 1149/1993, Sent. 23 giugno 2000, n. 327; Corte d'Appello di Campobasso R.G. n. 1/2001, sentenza 23 agosto 2005, n. 222; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1154/1993, sentenza (parziale) 10 maggio 2001, n. 298 e sentenza (definitiva) 16 gennaio 2003, n. 22; Tribunale di Campobasso R.G. n. 1187/1993, sentenza 18 aprile 2002, n. 224”.

B.U.R Molise n. 60 del 5 dicembre 2024

La legge in esame, composta da tre articoli, come quella che precede riconosce la legittimità di un debito fuori bilancio generato da competenze dovute ad un legale di libero foro per una serie di giudizi in rappresentanza dell'ente regionale. Si tratta di una legge praticamente identica, nella struttura e nella ricostruzione delle motivazioni, a quella precedente, la n. 7/2024.

L'Ente regionale ha trasmesso alla Sezione, in sede istruttoria, la DGR n. 492 del 29.10.2024, di approvazione della proposta di legge regionale (contrassegnata in Consiglio dal nr. 47), la relazione istruttoria recante parere di regolarità tecnica, la scheda di rilevazione della partita debitoria, il parere della Prima Commissione consiliare permanente (nr. 42 dell'11 novembre 2024), il parere del Collegio dei revisori, di cui al verbale n. 58/2024.

Il testo normativo prevede, all'art. 1, che venga riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per il valore complessivo di euro 11.589,16, *“per il pagamento dell'indennizzo da arricchimento ingiustificato derivante da attività legale resa dall'avvocato di libero foro incaricato della rappresentanza e difesa della Regione Molise”* in svariati procedimenti innanzi il Tribunale e la Corte d'Appello di Campobasso. La norma finanziaria di cui all'art. 2 prevede che agli oneri derivanti dalla legge, *“quantificati in euro 8.447,00”* siano saldati con somme stanziare sul cap. 6710 del bilancio pluriennale 2024/2026, esercizio finanziario 2024.

Va da subito registrata la grave incongruenza tra l'importo indicato nell'art. 1 e quello indicato nell'art. 2, che prevedeva la copertura finanziaria dell'operazione di riconoscimento per una somma inferiore a quella riconosciuta. Pertanto, si è verificato su URBI che, in data 15.12.2024, sul cap. 6710 sono stati impegnati euro 8.477,00 e, in data 17/12/2024, euro 3.112,16, per un totale di euro 11.589,16, come da art. 1 della legge regionale in esame.

Successivamente, la somma in questione è stata liquidata con mandato emesso in data 30.01.2025, in seguito alla correzione del comma 1 dell'art. 2, avvenuta con avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino ufficiale n. 5 del 24 gennaio 2025, che ha provveduto a indicare, nell'art. 2, la stessa somma di euro 11.589,16 di cui al primo articolo della legge, restituendo coerenza al testo normativo.

Si registra, dunque, il mancato aggiornamento dei dati trasmessi alla Sezione da parte della Regione, che non ha comunicato, in istruttoria, l'avvenuta correzione del dato incongruente.

Quanto allo scrutinio delle motivazioni che hanno portato al riconoscimento del debito, vi è una perfetta riproduzione di quelle già adottate per il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di cui alla legge regionale n. 7; di conseguenza, sono da ripetersi le stesse censure riguardo ad un'assunzione di spesa avvenuta senza contestuale impegno, e dunque in violazione di norme giuscontabili, alla quale, in assenza di chiarimenti da parte dell'ente regionale, non sembra abbia fatto seguito un controllo volto a far emergere eventuali responsabilità sanzionabili.

La stessa valutazione, peraltro, si ravvisa anche nel verbale n. 58/2024 a firma del Collegio dei revisori dell'ente.

Allo stesso modo, devono intendersi riprodotte le censure riguardo al riferimento allo stanziamento quale fonte di copertura, come già notato non soddisfattiva del precetto costituzionale.

Legge regionale 27 dicembre 2024 n. 12

“Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e), del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento di un indennizzo per attività professionale resa da avvocato del libero foro per la rappresentanza e difesa della Regione Molise nei procedimenti innanzi a: Tar Molise, R.G. n. 16/2010, sentenza n. 992/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 4192/2012, sentenza n. 1462/2013; Consiglio di Stato R.G. nn. 6319-6320-6321/2010, ordinanze nn. 371-4197-4901/2010; Tar Molise rg n. 212/2004, sentenza n. 186/2011; Consiglio di Stato R.G. n. 8412/2011, sentenza n. 3867/2017; Tar Lazio R.G. n. 8693/2012, sentenza n. 9868/2013; Tar Molise R.G. n. 496/2007, sentenza 603/2013; Tar Molise R.G. n. 497/2007, sentenza n. 604/2013; Tar Molise R.G. n. 498/2007, sentenza n. 605/2013”.

B.U.R. Molise n. 66 del 27 dicembre 2024

La legge in esame si compone di due articoli, oltre alla norma di chiusura, e reca il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio generatosi in assenza di preventivo impegno di spesa per il valore complessivo di euro 31.055,34, dovuto per il pagamento dell'indennizzo da arricchimento ingiustificato derivante da attività legale resa da avvocato di libero foro incaricato della rappresentanza e difesa della Regione Molise in diversi procedimenti innanzi a TAR e Consiglio di Stato.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 2, che prevede che agli oneri derivanti dal riconoscimento si provveda con lo stanziamento iscritto al cap. 6710, denominato “Spese per attività legale esplicita dagli avvocati di libero foro per conto e nell'interesse della Regione Molise” – Missione 01 – Programma 11 – Titolo I – macroaggr. 103 del bilancio pluriennale 2024/2026, esercizio finanziario 2024.

In riscontro alla richiesta istruttoria della Sezione, la Regione Molise, con riguardo al testo legislativo in esame, ha trasmesso il testo pubblicato, la DGR n. 525 del 19.11.2024 di approvazione del progetto di legge (contrassegnato al nr. 50/2024), la relazione di accompagnamento allegata alla delibera citata con

scheda di rilevazione di partita debitoria, parere favorevole della Prima Commissione consiliare permanente n. 47 del 9 dicembre 2024, il verbale n. 64/2024 di riunione del Collegio dei revisori per l'esame della documentazione inerente il DFB, le delibere di incarico della Regione, atti e sentenze comprovanti le attività svolte, note specifiche del legale, solleciti di pagamento rivolti alla Regione, quadro riepilogativo degli importi, conteggi rivisti al minimo, nota accettazione della Regione.

L'analisi degli atti trasmessi permette di ribadire osservazioni e considerazioni già svolte per le LL.RR. nn. 7 e 8.

Il patrocinio dell'Ente è stato conferito al professionista con delibere di incarico *ad hoc*, cui ha fatto seguito la sottoscrizione della procura alle liti da parte del Presidente *pro tempore*, ma non l'assunzione del relativo impegno di spesa, secondo una prassi a lungo imperante presso la Regione Molise, solamente di recente affrontata, a livello di normazione regionale, con l'art. 5 della L.R. n. 7/2022, con la quale si è provveduto, sostituendo l'art. 6 della L.R. n. 1/2022, a individuare le procedure da rispettarsi per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio. L'articolo in questione, come esaminato nel referto sulla copertura delle leggi di spesa pubblicate nell'anno 2022, stabilisce che l'istruttoria amministrativo-contabile avvenga a cura del Servizio regionale a cui la situazione debitoria è riferita in ragione della declaratoria delle competenze, e che nei casi di cui all'articolo 73, comma 1, lett. a), D. lgs. n. 118/2011, l'istruttoria amministrativo-contabile finalizzata all'esecuzione di titoli giudiziali recanti soccombenza della Regione Molise avvenga, in ordine sia alla sorte capitale ed eventuali accessori sia alle spese legali e processuali, a cura del Servizio regionale a cui la situazione debitoria è riferita, in ragione della declaratoria delle competenze.

Si segnala, a tal riguardo, la prescrizione presente nel verbale del Collegio dei revisori, alla luce dell'enorme mole di DFB, a dare seguito ed implementazione alle procedure amministrative intraprese dai Servizi regionali, per arginare

l'insorgere di contenziosi e ritardi nei pagamenti lesivi della stabilità finanziaria dell'Ente.

La relazione illustrativa del progetto di legge approvato dall'esecutivo regionale riconosce la legittimità del debito fuori bilancio in termini di indennizzo al legale per le proprie prestazioni professionali, acquisite in violazione delle norme giuscontabili ma comunque foriere, per l'Ente, di una effettiva utilità nonché del conseguente arricchimento. Pertanto, si legge, *"nonostante la mancata assunzione di un impegno di spesa in previsione del pagamento di un compenso al legale, la corresponsione di un importo a titolo di indennizzo è giustificata dalla prestazione continuativa resa nell'interesse della Regione, per sé sola utile e vantaggiosa (prestazione di mezzi)"*. La relazione attesta che il diritto all'indennizzo non risulta prescritto, in quanto soggetto a termine decennale, e che il legale non ha *medio tempore* intrapreso azioni per il recupero coattivo del dovuto.

Il conteggio di cui alle diverse notule presentate dal professionista è stato poi rideterminato dall'Avvocatura regionale, con riguardo ai soli minimi tariffari di riferimento per le cause di valore indeterminato in vigore al momento di pubblicazione delle sentenze, e quantificato in euro 31.055,34, senza corresponsione di interessi né di IVA, trattandosi di indennizzo.

Con riguardo alla copertura finanziaria, essa è rinvenuta nello stanziamento di cui al cap. 6710 di parte corrente del bilancio pluriennale 2024/2026, esercizio 2024, che, si legge, *"presenta sufficiente disponibilità in seguito ad apposita richiesta in sede di programmazione delle risorse per il bilancio preventivo"*.

Il rimando alla tecnica di copertura mediante uno stanziamento di bilancio si appalesa, in assenza di una relazione tecnica a corredo della norma finanziaria redatta come da normativa statale vigente, inadeguato, ponendosi fuori dal dettato costituzionale e non potendosi rinvenire in esso alcuna previsione legislativa di nuove o maggiori entrate o di minori spese.

Resta, peraltro, inevasa la richiesta della Sezione di relazionare in ordine all'eventuale avvio di un'azione amministrativa interna tesa alla verifica di

eventuali responsabilità che hanno portato al sorgere del debito fuori bilancio ed all'incremento delle spese a carico della Regione.

Legge regionale 27 dicembre 2024 n. 13

“Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a, D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 – decreto ingiuntivo n. 385/2019 (R.G. n. 1330/19 Tribunale di Campobasso)”.

B.U.R. Molise n. 66 del 27 dicembre 2024

La legge esaminata si compone di 3 articoli e provvede a riconoscere la legittimità del debito fuori bilancio derivante da decreto ingiuntivo, per un valore complessivo di euro 632.068,21.

Sono stati trasmessi in istruttoria, da parte della Regione, il testo pubblicato, quello allegato alla proposta di legge approvata con DGR n. 549 del 29.11.2024 con documento istruttorio, la scheda di rilevazione della partita debitoria, la relazione istruttoria inviata al Consiglio regionale dal consigliere relatore, il testo approvato in via definitiva, il parere favorevole della Prima Commissione consiliare permanente al pdl contraddistinto dal n. 51 (parere n. 48 del 9.12.2024), il verbale del Collegio dei revisori n. 68/2024, le comunicazioni tra creditore e Regione, il parere dell'Avvocatura e infine le variazioni di bilancio poste a garanzia di copertura delle norma finanziaria contenuta nell'art. 2 della legge oggetto di analisi.

Il debito riconosciuto trae origine dal mancato pagamento, da parte della Regione Molise, di diverse fatture emesse dall'Advisor contabile KPMG, mandataria di raggruppamento temporaneo di imprese, che nel marzo 2014 aveva stipulato un contratto con la Regione Molise per supporto tecnico, nell'ambito dell'espletamento dei compiti spettanti alla GSA riguardo alle attività prestabilite dal MEF e assegnate obbligatoriamente alle Regioni sottoposte a piano di rientro del deficit sanitario.

In seguito al mancato adempimento contrattuale da parte della Regione, la KPMG ha ottenuto decreto ingiuntivo n. 385/2019 per un importo di euro 2.498.201,57 oltre interessi dalle singole scadenze al saldo e spese processuali. Nel 2020, la Regione aveva proposto all'Advisor il pagamento della quota capitale

rateizzato in un triennio, riportando il tutto nella L.R. n. 9/2021, che aveva riconosciuto il DFB per la somma di euro 2.498.201,57. Giova a questo punto rammentare che, già in sede di analisi sulla copertura finanziaria di tale legge del 2021, definita con delibera n. 140/2022/RQ della Sezione, si era provveduto a segnalare l'assenza di una valida fonte di copertura per il debito principale riconosciuto, non essendo stati prodotti elementi tecnico-contabili in grado di far ritenere assolto l'obbligo di dimostrazione delle modalità di reperimento delle risorse. Allo stesso modo, in quella sede si erano anche sollevati dei dubbi in ordine alla effettiva legittimità del riconoscimento, non essendo presenti agli atti elementi dimostrativi della concreta coesistenza dei due requisiti richiesti dalla legge, ovvero l'essere il debito fuori bilancio conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, così da individuarne l'utilità e la produzione, per l'ente stesso, di un arricchimento.

Successivamente, durante l'adempimento del piano di rientro di cui alla L.R. n. 9/2021, sarebbe emerso che nella quantificazione dell'importo concordato *"non era stata quantificata l'IVA, dovuta in quanto accessorio del credito"*. Ciò avveniva, si legge nella scheda di rilevazione della partita debitoria resa dalla Direzione generale della Salute, *"per mero errore materiale"*. Ne seguiva la rettifica dei conteggi, che determinava l'incapienza dell'importo riconosciuto con legge nel 2022 e, quindi, il doveroso pagamento della somma complessiva di ulteriori euro 632.068,21, oggetto di riconoscimento con L.R. n. 13/2024 oggi analizzata.

Per mera completezza si segnala che, in sede transattiva, parte creditrice ha rinunciato alla corresponsione di interessi e spese legali liquidate, condizionando tale rinuncia all'incasso della somma entro la fine dell'anno 2024; tale accordo ha trovato il parere positivo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, citato nella relazione del Consigliere regionale relatore della sopra citata pdl n. 51/2024.

La vicenda sottesa al riconoscimento del debito verso la KPMG, come detto, ha sollevato dubbi sull'effettiva, legittima riconoscibilità dello stesso sin dalla L.R. n. 9/2021; alla luce della documentazione prodotta, i dubbi aumentano proprio considerando le motivazioni che portano, con la legge in esame, a riconoscere

l'ulteriore porzione di debito, inizialmente non prevista per un dichiarato "errore materiale".

In merito, il Collegio dei revisori ha significativamente stigmatizzato, nel verbale reso riguardo al riconoscimento che oggi ci occupa, l'assenza della verifica di eventuali responsabilità originanti tale debito.

Ci si trova di fronte a spese che difettano di un'idonea programmazione inserita nel bilancio di previsione, in violazione di basilari regole di contabilità pubblica. Inoltre, la presenza, come in questo caso, di anomalie anche nel procedimento di formazione dell'originario piano di rientro per la soddisfazione del creditore, che rappresenta comunque un'attività ordinaria, segnala in maniera evidente una cattiva gestione dei servizi, una trascuratezza della programmazione, un errato approccio contabile, che in questo caso sembra violare le regole minime del buon andamento, *ex art. 97 Cost.*

Inoltre, deve farsi presente che dall'analisi del dispositivo del decreto ingiuntivo n. 385/2019 emesso dal Tribunale di Campobasso, come riportato sia nella scheda di rilevazione della partita debitoria resa dalla Direzione generale della Salute sia negli atti istruttori della Prima Commissione consiliare del Consiglio Regionale, non emerge la debenza di alcun importo a titolo di IVA. In ogni caso, già all'epoca di emissione del provvedimento monitorio era entrato in vigore l'art. 1, co. 629, lett. b), della Legge n. 190/2014 (c.d. "*split payment*"), che impone alla Pubblica Amministrazione di pagare al fornitore il prezzo del bene o del servizio e di versare l'Iva direttamente all'Erario. Infine, deve farsi presente che nella fattispecie l'importo eventualmente dovuto a titolo di IVA (€ 549.604,34) non coincide con quello oggetto di riconoscimento (€ 632.068,19).

Quanto alla copertura, la legge regionale esaminata reca la norma finanziaria all'art. 2, e stabilisce che:

"1. Agli oneri di cui alla presente legge, quantificati in un importo massimo pari ad euro 632.068,21, si provvede con gli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della Salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – Finanziamento ordinario corrente per la

garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese Correnti", Capitolo 73049 "Oneri pregressi per KPMG", del bilancio di previsione 2024/2026, esercizio 2024.

2. Al fine della copertura della spesa di cui al comma 1, al Bilancio di previsione 2024/2026, annualità 2024, sono apportate le seguenti variazioni per competenza e cassa di uguale importo:

- in diminuzione, Missione di spesa 20" Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri Fondi", Titolo 1 "Spese correnti", Capitolo 80003 "Accantonamento annuale al Fondo rischi", per euro 632.068,21;

- in aumento, Missione 13 "Tutela della Salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese Correnti", Capitolo 73049 "Oneri pregressi per KPMG".

La copertura, pertanto, è stata dimostrata dall'Ente regionale, pur in assenza di una relazione tecnica di supporto alla proposta di legge, attraverso una variazione di bilancio, tramite la quale si attesta che i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge vengono compensati dalla diminuzione di spese correnti, attingendo al cap. 80003 "Accantonamento annuale al Fondo rischi" (c.d. Fondo contenzioso), con pari aumento del cap. 73049, rubricato "oneri pregressi per KPMG".

Da un'analisi dei contenziosi censiti nel fondo accantonato risulta dubbio che vi fossero risorse accantonate per il debito oggetto di riconoscimento, con la conseguenza che la spesa in analisi potrebbe non essere stata correttamente coperta.

L'assenza della relazione tecnica pesa, in questo caso, anche alla luce delle vicende che dal 2020 si abbattano sui rendiconti di esercizio della Regione Molise, sui saldi e gli equilibri, e quindi si ritiene che questa formulazione, che formalmente rappresenta una valida copertura, possa in realtà non essere in grado di garantire che non vi siano oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, come previsto dall'art. 81 Cost.

➤ LEGGI RELATIVE AD ALTRE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE

Legge regionale 24 ottobre 2024 n. 6

“Disposizioni per la proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato della Regione Molise, degli enti strumentali ed agenzie regionali e dell’azienda sanitaria regionale del Molise”.

B.U.R. Molise n. 51 del 24 ottobre 2024

La legge in questione, di iniziativa consiliare (pdl n. 46/2024) si compone di 4 articoli. Sono stati esaminati, perché trasmessi alla Sezione, il testo pubblicato, quello licenziato, il parere reso dalla Prima Commissione consiliare permanente (nr. 40 del 23.10.2024), gli emendamenti proposti ed approvati.

Il testo di legge non è assistito da relazione tecnica, né da altro documento di chiarificazione contabile.

La norma di cui all’art. 1, rubricato *“Proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato della Regione e di enti strumentali e Agenzie regionali”*, dispone che, *“Al fine di assicurare la continuità dei servizi pubblici erogati e l’efficienza amministrativa, nell’ottica di garantire il buon andamento ed il contenimento della spesa regionale, l’efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato, la cui scadenza è prevista nel corso dell’anno 2024, approvate all’esito delle procedure concorsuali indette dalla Regione Molise, da enti strumentali e da agenzie regionali è prorogata di un anno dalla relativa scadenza”*. L’art. 2 estende detta proroga anche alle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato, la cui scadenza si prevedeva nel corso dell’anno 2024, approvate all’esito di procedure concorsuali indette dall’Azienda del Servizio Sanitario regionale, fatte salve le procedure di stabilizzazione in atto. Sotto il profilo della copertura, si segnala la presenza della clausola di neutralità finanziaria all’art. 3, che prevede che *“La presente legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale”*.

Ancora una volta, si rende necessaria una valutazione critica con riguardo all'uso generico ed indimostrato della clausola di invarianza, che dunque non risulta funzionale ai fini della dimostrazione dell'esistenza di una corretta e soprattutto reale copertura finanziaria della norma approvata, specie alla luce dell'assenza di una relazione tecnica di supporto.

Si deve, inoltre, registrare la mancata indicazione delle motivazioni che hanno determinato la disponibilità finanziaria ed il fatto che, su quella disponibilità, non gravino oneri collegati a precedenti provvedimenti.

Con riguardo all'invarianza finanziaria tali osservazioni sono quanto mai essenziali, tanta è la rilevanza giuridica del tema secondo cui l'attuazione di una legge possa avvenire compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Data l'assenza di dati propedeutici di chiarificazione contabile, giova ricordare che, relativamente all'uso delle clausole di neutralità finanziaria, art. 17, comma 6 bis, L. n. 196/2009, valorizza proprio il ruolo della relazione tecnica. A riguardo, deve precisarsi che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

Tale tipo di clausola si è resa necessaria nei casi di presenza di norme totalmente sprovviste di quantificazione degli effetti finanziari o a carattere eventuale che tuttavia, in sede applicativa, potrebbero determinare degli oneri, come nel caso della legge in esame, o di disposizioni recanti effetti finanziari di lieve entità. L'istituto, dunque, si presenta come un limite a tali possibilità, supportando la previsione che l'esercizio effettivo della funzione o l'intervento possano essere svolti compatibilmente con la disponibilità delle necessarie risorse finanziarie.

In ogni caso, la clausola di invarianza della spesa deve essere oggetto di adeguata dimostrazione, e ciò anche nei casi di auto-copertura, come ben evidenziato nella più autorevole giurisprudenza contabile, secondo le quali la relazione tecnica deve riportare *“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”* (cfr. deliberazione n. 10/SSRRCO/RQ/19). Ne deriva che, in assenza della dimostrazione di come tale valutazione sia avvenuta, si può adombrare un profilo elusivo dell’obbligo di copertura nel disposto normativo.

Conclusioni.

L'analisi condotta sulla produzione legislativa molisana evidenzia un peggioramento rispetto all'anno 2023 sotto il profilo del rispetto formale delle prescrizioni normative in materia di copertura finanziaria. Difatti, per tutte le 14 leggi esaminate si rileva l'assenza della relazione tecnica normativamente prescritta, rappresentando tale circostanza una violazione sistematica dell'art. 17, comma 3, della L. 196/2009 e dell'art. 6, co. 3, L.R. n. 4/2002.

Le conseguenze di tali carenze nell'analisi tecnica risiedono nell'impossibilità di verificare l'attendibilità delle quantificazioni e nel rischio di sottostima degli oneri, determinandosi situazioni di possibile contrasto con art. 81, comma III, Cost.

Allo stesso modo, perdurano le altre criticità ormai strutturali nell'ambito della tematica della copertura, quali la scarsa attenzione agli impatti che indirettamente le modifiche legislative sono in grado determinare sui saldi, il ricorso agli stanziamenti già presenti in bilancio come mezzi di copertura e l'attribuzione all'esecutivo del potere di fissazione di *budget* di spesa.

Peraltro, l'analisi che precede permette di rilevare, in significativa e opinabile continuità con il passato, che l'attività nomopoietica regionale non ha prodotto l'attuazione di programmi politici nel periodo esaminato. Difatti, anche nel 2024 risulta sostanzialmente assente la pubblicazione di norme dedicate alle politiche nei vari ambiti di competenza regionale in grado di incidere significativamente sul tessuto economico-sociale regionale in termini innovativi. Ancora una volta, dunque, l'insieme delle leggi pubblicate nell'anno esaminato si collega principalmente o al ciclo di bilancio o alle vicende a seguito delle quali i rendiconti regionali sono stati travolti, determinandosi la necessità di riapprovazione dei relativi atti con i dovuti correttivi, ovvero al riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Inoltre, in base alla disamina svolta, non risulta nella prassi attuata la novella apportata al Regolamento del Consiglio regionale, indicata dalla Regione come risolutiva del problema della mancata percezione, da parte dell'Assemblea

legislativa, dei reali impatti finanziari dei provvedimenti legislativi in discussione. La modifica regolamentare avrebbe dovuto porsi come garanzia assoluta della reale esistenza, sul piano tecnico e contabile, della copertura delle nuove o maggiori spese recate dalle norme di nuova introduzione, ma dall'esame condotto per l'anno 2024 non emergono significative novità in materia.

Resta, peraltro, la criticità rappresentata dal frequente riconoscimento di debiti fuori bilancio, riguardo alla quale si deve ancora segnalare, a fronte delle leggi pubblicate nonché delle proposte vagliate o ancora al vaglio del Collegio dei revisori (di cui si è avuta contezza analizzando i verbali trasmessi), che questo tipo di spese costituisce un pericoloso fenomeno di indebitamento sommerso per l'Ente, che, nonostante l'esplicita richiesta, continua a non relazionare alla Sezione in ordine all'esistenza di eventuali indagini e procedure amministrative in grado di far emergere e accertare possibili responsabilità poste all'origine dei debiti stessi.

A tali riguardi, deve evidenziarsi che per il 2024 vi è stato il riconoscimento di quattro debiti fuori bilancio (in aumento rispetto all'unico riconoscimento effettuato nel 2023), per un importo totale di € 681.734,55.

Si tratta di sopravvenienze passive che, in quanto prive di impegno contabile a monte, determinano una spesa imprevista nel bilancio dell'esercizio in cui si manifestano, impattando in termini di pesanti scompensi finanziari da riportare in equilibrio. E proprio perché il riconoscimento della legittimità di tali spese da parte del Consiglio determina interventi non autorizzati dal bilancio di previsione, con diversa modulazione delle risorse individuate in sede di programmazione, la competenza del Consiglio, esclusiva e non surrogabile, dovrebbe essere esercitata in maniera realmente pervasiva, con attenzione ad ogni aspetto (contabile e di legittimità) delle varie fasi che qualificano il fenomeno.

