



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nell'Adunanza pubblica del 12 settembre 2024

composta dai Magistrati:

dott.ssa	Lucilla Valente	Presidente
dott.	Ruben D'Addio	Primo Referendario
dott.	Emanuele Petronio	Referendario, relatore
dott.	Filippo Maria Salvo	Referendario

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 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/SE-ZAUT/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/SE-ZAUT/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 di controllo sulla gestione per l’anno 2024 approvato con deliberazione n. 15/INPR del 23 febbraio 2024;

VISTI i correlati carichi di lavoro assegnati ai Magistrati in servizio, definiti con decreto presidenziale n. 6 del 27 febbraio 2024;

VISTA l’ordinanza n. 28/PRES/2024 del 3 settembre 2024 con la quale è stata convocata la pubblica Adunanza del 12 settembre 2024;

VISTA la bozza di Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Molise pubblicate nell’anno 2023 trasmessa ai vertici regionali in data 3 settembre 2024 (prot. Cdc. n. 1714);

DATO ATTO della presenza nell’odierna Adunanza:

- per il Consiglio regionale, il Presidente dott. Quintino Pallante, i Consiglieri: avv. Roberto Gravina, avv. Fabio Cofelice ed il Segretario generale dott. Claudio Iocca;

- per la Giunta regionale l’Assessore Gianluca Cefaratti;

UDITO il relatore, referendario Emanuele Petronio;

UDITI il Presidente del Consiglio regionale dott. Quintino Pallante e l’Assessore al Bilancio dott. Gianluca Cefaratti,

CON l’assistenza della dott.ssa Carla Ricci, in qualità di Segretario d’udienza;

DELIBERA

È approvata la *“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi della Regione Molise pubblicate nell’anno 2023 (articolo 17, comma 9,*

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:

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 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;

Così deciso nella camera di consiglio seguita all'Adunanza pubblica del 12 settembre 2024.


 EMANUELE PETRONIO
 CORTE DEI CONTI
 02.10.2024 13:04:47
 GMT+02:00
 CORTE DEI CONTI

 LUCILLA
VALENTE
CORTE DEI
CONTI
02.10.2024
13:19:46
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 2 ottobre 2024

SILVIA
STORTO
02.10.2024
13:29:37
GMT+02:00



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 2023

ANNO 2024



CORTE DEI CONTI

MAGISTRATO RELATORE

Ref. Emanuele Petronio

ANALISI GIURIDICA

Dott.ssa Carla Ricci

Sommario

ABSTRACT.....	5
Premessa.....	7
1. OGGETTO, CATEGORIE E METOLOGIA DEL CONTROLLO.....	8
1.1. La copertura finanziaria delle leggi di spesa.....	11
1.2. La relazione tecnica.....	13
1.3. Equilibrio di bilancio e copertura finanziaria.....	15
1.4 Tipologie di coperture, di spese e di quantificazione degli oneri.....	15
1.5 La copertura di nuovi e maggiori oneri con risorse di bilancio già stanziata	18
2. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DELLA REGIONE MOLISE.....	18
3. IL REFERTO RELATIVO ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2022.....	22
4. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE MOLISE NEL 2023.....	23
4.1 La produzione normativa del Consiglio Regionale del Molise nel 2023	26
4.2 L'attività istruttoria.....	28
5. LE LEGGI DI RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEI DEBITI FUORI BILANCIO.....	33
6. ESAME ANALITICO DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2023. 39	
Conclusioni.....	66



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
2023 (*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*)**

ABSTRACT

Anche per il 2023, 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, nonostante la significativa riduzione degli interventi legislativi attuativi di politiche regionali.

Si segnala positivamente l'introduzione nel regolamento interno del Consiglio regionale di previsioni specifiche in merito alla necessità di valutazione tecnico-contabile dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura, anche se il reale apporto di tale innovazione normativa potrà essere pienamente apprezzato a partire dal vaglio delle leggi pubblicate nel 2024. In ogni caso, le disposizioni dettate in tema di programmazione, bilancio e contabilità non hanno subito, nel corso dello scorso anno, modifiche significative, persistendo il mancato intervento sulla legge di contabilità regionale al fine di adeguarla in maniera organica alle prescrizioni del D. lgs. n. 118/2011.

Nella produzione legislativa molisana sono 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 ancora poco implementato nell'uso e, laddove presente, non sufficientemente dettagliato, in quanto spesso non si rinvencono né un'esauriente qualificazione giuridica della tipologia di spesa introdotta, né una sufficiente determinazione dei criteri di quantificazione di costi, anche indiretti, e di fonti di finanziamento, alla stregua dei criteri normativamente imposti e costituzionalmente orientati. La scarsa attenzione posta alla redazione della relazione tecnica, spiccando in essi elementi meramente descrittivi degli interventi legislativi, impedisce a tale strumento di garantire un'accurata attività di chiarificazione contabile.

Sopravvive, peraltro, 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 non 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 permettono di fondare una valutazione, una volta di più, fortemente critica riguardo all'effettiva copertura delle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio in esame.

In conclusione, nonostante la rimozione delle lacune nel regolamento interno consiliare in tema di valutazione tecnico-contabile dell'onerosità delle leggi, l'utilizzo insufficiente e inadeguato della relazione tecnica, unito al frequente utilizzo della copertura tramite ricorso agli stanziamenti di bilancio, hanno rappresentato ancora nel 2023 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.

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 2023.

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 del nostro Paese 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. 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⁾.

Il lavoro, come di consueto, è articolato 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 sotto i profili dell'individuazione

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"*).

della morfologia degli oneri finanziari a essi sottesi e della relativa quantificazione, nonché dell'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 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.

Come chiarito dalla Consulta, l'art. 17 della l. n. 196/2009 rappresenta la *"puntualizzazione tecnica dell'indeffettibile principio di equilibrio di bilancio espresso dall'art. 81 Cost."* (cfr. Corte cost., sent. n. 176/2012). La forza espansiva del citato precetto costituzionale, d'altronde, lo pone come una *"clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziario-contabile"* (cfr. Corte cost., sent. n. 274/2017).

Sulla scorta di quanto sopra ricordato, è stata condotta un'istruttoria dettagliata nei confronti della Regione Molise, al fine di acquisire la documentazione tecnico-contabile posta a supporto della normativa di spesa emanata nel periodo di riferimento della presente relazione.

In base a tali risultanze sono state elaborate tabelle e schede di sintesi per evidenziare, se esistenti, gli effetti finanziari delle norme emanate, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria, l'eventuale fonte di copertura indicata e le eventuali deviazioni rispetto alle prescrizioni recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica. È stata dedicata un'attenzione particolare alle leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, che lo scorso anno sono state oggetto di un *focus* specifico, visto il loro alto numero, l'impugnazione innanzi la Consulta di molte di esse e il frequente riscontro dell'assenza di adeguate relazioni tecniche in occasione delle discussioni nell'Assemblea regionale di tali testi.

Quanto alla verifica delle tecniche di quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, l'analisi si è concentrata sulla 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. Sulla scorta degli elementi che precedono si è proceduto all'esame di ogni legge, 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 relazione tecnica.

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.

Con la delibera n. 08/SEZAUT/2021/FRG si è, pertanto, stigmatizzata la prassi della redazione di relazioni tecniche che *“non consentono una ricostruzione degli oneri riportati, limitandosi a fornire elementi di sintesi, o che risultano insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha condotto alla quantificazione degli oneri stimati”*. D’altronde, la Corte costituzionale ha, anche da ultimo (sentenza n. 82 del 2023), ribadito che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile,

dovendosi sempre dimostrare l'attendibilità economico-contabile della pretesa autosufficienza della più efficiente utilizzazione delle risorse allocate in bilancio.

Un cenno particolare merita la lettera b) del comma I dell'art. 17 della L. n. 196/2009⁽²⁾, 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.

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 ragguagliarsi al picco di onere previsto per anno anche lontano dal triennio iniziale”*.

Tanto rilevante è lo strumento della relazione tecnica che la giurisprudenza costituzionale la conferma come il parametro essenziale per valutare, in ultima istanza,

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”*.

l'imprescindibile rispetto dell'art. 81, III co., Cost. (cfr. sent. n. 82/2023 e 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, 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

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.

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.

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 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”*.

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. 220/2023/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⁾.

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*".

La relazione dello scorso anno aveva stigmatizzato la perdurante assenza, nell'ambito del Regolamento interno del Consiglio regionale, di riferimenti puntuali alle funzioni da esercitarsi in tema di valutazione dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura, sussistendo nel dettato regolamentare solamente un riferimento molto generico a tale argomento, contenuto nell'art. 29, inserito nella sezione *"Commissioni permanenti"*, laddove si precisava che *"Ogni Commissione ha sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione Ordinamento e Organizzazione Amministrativa, ogni qualvolta il progetto di legge implichi entrate o spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modifiche che allo stesso si intendesse apportare"*.

A tali riguardi, va notato che l'esigenza ormai urgente di implementazione di un flusso procedurale di formazione delle leggi orientato al pieno rispetto e alla corretta attuazione dell'articolo 81 della Costituzione sembra aver trovato un primo approdo nella delibera n. 25 del 10 ottobre 2023 del Consiglio regionale, con cui si è approvata la modifica dell'appena citato art. 29 del Regolamento interno dell'organo. In particolare, la citata disposizione è stata modificata prevedendosi l'obbligatorietà dell'acquisizione del parere della Commissione bilancio per l'istruttoria delle proposte di legge che producono effetti finanziari⁽⁶⁾ sia riguardo al testo delle proposte che delle modifiche. È stato previsto, inoltre, che la Commissione di merito, ai fini del parere, trasmetta alla Prima Commissione consiliare permanente la documentazione finanziaria, consistente nella *"relazione 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"*.

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

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"*.

⁶ La norma fa riferimento a *"entrate o spese"*.

finale della commissione di merito e imponendo che l'eventuale discostamento dalle valutazioni in esso contenute sia adeguatamente motivato.

Per mezzo della citata modifica normativa, la Regione ha superato la più volte segnalata assenza di una norma dedicata alla copertura nel regolamento interno dell'assemblea consiliare. Ciononostante, si tratta di una novella che, come già anticipato nel referto sulle leggi del 2022, potrà essere pienamente apprezzata a partire dal vaglio delle leggi pubblicate nel 2024, trattandosi di una disposizione intervenuta solamente sul finire del 2023.

In ogni caso, la verifica delle ultime leggi dell'anno 2023 è stata condotta prendendo in considerazione la nuova norma regolamentare, anche se solo nelle prossime relazioni si potrà stabilire compiutamente in sede applicativa quanto essa, così come formulata, sia effettivamente in grado di produrre documenti idonei a dare reale contezza degli impatti finanziari delle norme emanate sulla gestione dell'Ente.

D'altro canto, la mancanza della norma in questione per i primi dieci mesi del 2023 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.

Altro elemento ormai da tempo analizzato in chiave critica dalla Sezione riguarda la struttura del *format* di relazione tecnica in uso presso la Regione, che dovrebbe essere oggetto di modifiche migliorative, non potendosi ritenere il documento istruttorio – dal contenuto meramente descrittivo – un adeguato sostituto della relazione tecnica, come al momento previsto dall'art. 9 del Regolamento interno per l'esercizio delle funzioni della Giunta Regionale, approvato con DGR n. 44/2015, ove si dispone che *“le proposte di deliberazione che attengono all'iniziativa legislativa della Giunta o alla sua potestà regolamentare (...) sono integrate dal documento istruttorio, il quale funge da relazione tecnica alla proposta di legge o al progetto di regolamento ed inoltre (...) indica la copertura finanziaria (...)”*.

Si deve, pertanto, focalizzare nuovamente l'attenzione dell'Assemblea legislativa regionale sulla necessità di un intervento per conformare il modello in uso alle prescrizioni normative in tema di relazione tecnica, con una dettagliata esplicitazione

della quantificazione, distinta per anno, degli oneri derivanti da ciascuna disposizione, sia come minori entrate che come nuove o maggiori spese; devono poi essere indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le fonti e qualunque altro elemento utile per un'adeguata verifica "tecnica" sotto il profilo contabile, incluse la motivata indicazione delle coperture e la valutazione degli effetti finanziari degli oneri stessi. La mancanza di tali analisi si traduce, ormai con pervicace continuità con il passato, nella difficoltà, quando non impossibilità, di verificare la conformità di quanto illustrato nel documento istruttorio – ovvero, laddove presente, nella relazione tecnica – alle prescrizioni dettate in tema di correttezza e congruità della quantificazione degli oneri presenti nelle leggi di spesa regionali.

Infine, 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"*.

3. IL REFERTO RELATIVO ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2022.

Il referto sulle leggi di spesa dell'anno 2022, di cui alla delibera della Sezione di controllo Molise n. 220/2023/RQ, presenta evidenti continuità con quelli relativi agli anni precedenti, osservandosi il persistere di elementi critici già posti in rilievo, nonché di incongruenze nell'effettiva copertura e nella quantificazione degli oneri.

Accanto alle ormai superate criticità riferite alla struttura dell'ordinamento normativo regionale, si è osservato in via generale che *"anche le disposizioni dettate in tema di programmazione, bilancio e contabilità non hanno subito, nel corso dello scorso anno, modifiche significative, persistendo il mancato intervento sulla legge di contabilità regionale per adeguarla in maniera organica alle prescrizioni del D. lgs. n. 118/2011. Il format di relazione tecnico-finanziaria previsto nell'ambito del flusso procedurale di formazione delle leggi regionali, inoltre, è ancora poco utilizzato e, laddove predisposto, non risulta sufficientemente dettagliato, sia per*

l'assenza di un'esauriente qualificazione giuridica della tipologia di spesa introdotta sia per l'insufficientemente accuratezza dei criteri di quantificazione degli oneri".

Con riguardo alle modalità di copertura, si è evidenziato che *"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'attenta valutazione contabile, la possibile emersione di oneri indiretti o latenti non considerati. Sopravvive, peraltro, la prassi 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. La scarsa attenzione posta alla redazione della relazione tecnica, nella quale sono spesso inseriti elementi meramente descrittivi degli interventi legislativi, impedisce a tale strumento di garantire un'accurata chiarificazione contabile, determinando una valutazione, ancora una volta, fortemente critica riguardo all'effettiva copertura delle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio in esame".*

Infine, è stata sottolineata *"la notevole mole di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio pubblicate nell'anno 2022, diverse delle quali ancora al vaglio della Corte costituzionale, determinando i relativi oneri un pericoloso fenomeno di indebitamento sommerso per l'Ente".*

In conclusione, è stato notato che *"le lacune nel tessuto normativo regionale, sia a livello di normazione secondaria che regolamentare, unite all'utilizzo insufficiente e inadeguato della relazione tecnica, rappresentano ancora 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".*

4. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE MOLISE NEL 2023.

Le leggi approvate dal Consiglio Regionale del Molise e pubblicate nell'anno 2023 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 2023 da parte del Governo nazionale, dovendosi, tuttavia precisare che non risultano ancora esaminate le leggi regionali n. 6 e n. 7 del 2023.

Per completezza espositiva, nell'ambito delle innovazioni a livello di fonti primarie devono menzionarsi anche due sentenze della Corte costituzionale emesse nel 2024, la n. 39 e la n. 58.

La prima delle pronunce citate ha definito il giudizio di costituzionalità che ha preso le mosse dall'ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023, con cui la Sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della L.R. n. 6/2021 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della L.R. n. 7/2021 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), assumendo le disposizioni impugnate come confliggenti con gli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.

Nel ritenere fondate le censure evidenziate dalla Sezione con riguardo a tutte le norme sospettate di incostituzionalità, la Corte ha, tra l'altro, affermato che *“l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2020 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, anche alla luce «dell'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi*

finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017)”. Inoltre, ha rilevato che “(i) vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l’esercizio finanziario 2020, si riverberano, (..), sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell’esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell’esercizio 2021. Il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell’Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell’annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione”.

Con la sentenza n. 58/2024, pronunciata nel giudizio introdotto dal ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale ha invece ritenuto fondata la questione prospettata sulla L.R. n. 27/2022 con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Nell’osservare che *“la legge regionale di approvazione del rendiconto per l’esercizio 2021 presenta 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”*, come peraltro già acquisito in base ai rilievi della Sezione⁷⁾, la sentenza precisa che *“la Regione Molise non ha assestato correttamente il bilancio di previsione dell’esercizio 2021 né per quanto riguarda l’esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare”*, adempimento che avrebbe dovuto essere posto in essere in conformità al dettato di cui all’art. 50, comma 1, comma 2 e 3-bis, del d.lgs. n. 118 del 2011. La Corte conclude osservando che *“le irregolarità – già accertate nella sentenza n. 39 del 2024 - si riflettono sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, che risulta pertanto in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici”*. La pronuncia di illegittimità, pertanto, poggia sul principio per il quale *“i precetti dettati dal legislatore statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. si collocano*

⁷ In merito si era segnalato che la gestione finanziaria della Regione Molise, per l’intero esercizio 2021, è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell’esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l’indebito ampliamento della capacità di spesa dell’ente.

«contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost.» (sentenza n. 6 del 2017). L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016). Pertanto, anche il sistema contabile regionale è soggetto ai predetti principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.».

4.1 La produzione normativa del Consiglio Regionale del Molise nel 2023

Nel corso dell'anno 2023 sono state pubblicate 11 leggi regionali, tutte riportate nella tabella sottostante.

Di tali leggi, sei attengono al ciclo di bilancio ed alla materia finanziaria, quattro si riferiscono a politiche regionali (delle quali una reca modifiche ad una legge attinente a politiche di welfare sanitario, una si riferisce a misure organizzative per la funzionalità degli uffici regionali, una contiene la ratifica dell'intesa per l'istituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni e una dispone l'adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) e una contiene il riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio.

Per l'anno in esame si segnala la forte accentuazione della scarsità della produzione normativa, dovendosi registrare la sostanziale assenza di norme destinate alla realizzazione di politiche regionali, in continuità con il 2022, con riferimento al quale si è evidenziata criticamente la forte difficoltà di tradurre in provvedimenti concreti gli obiettivi individuati in sede elettorale, nonché la presenza di una limitata disponibilità di fondi finalizzati all'attuazione dei programmi.

Rispetto allo scorso anno, ad ogni modo, risulta drasticamente ridotto il numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, alle quali era stato necessario dedicare un'analisi specifica, visto l'impatto sugli equilibri e le numerose pronunce di incostituzionalità che le avevano riguardate. Per l'anno in esame è stata emanata solamente una legge di tale tipologia, ma l'analisi condotta in precedenza, così come i numerosi verbali del Collegio dei revisori trasmessi nel 2023 alla Sezione riferiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, sebbene non ancora riversati nella produzione normativa, testimoniano la costante necessità dell'Ente di reperire fondi a copertura di numerose situazioni patologiche pregresse.

Più in generale, è da ormai oltre un triennio che la Regione versa in una condizione di "anemia legislativa", consolidando l'impressione che l'ente si trovi in costante difficoltà nel reperire le coperture necessarie per gli interventi destinati al raggiungimento dei propri obiettivi programmatici.

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

Nr. Legge	OGGETTO DELLA LEGGE REGIONALE	Nr. articoli
1	Modifica alla legge regionale 5 giugno 2020 n. 6 (Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia)	1
2	Misure organizzative urgenti per la funzionalità degli uffici regionali	4
3	Ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	5
4	Modifica dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2020 n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2022 n. 27 (Rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)	4
5	Adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Modifica dell'art. 2 della legge regionale 25 luglio 2013 n. 9 (Copertura dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013 n. 64. Variazioni al bilancio regionale per l'esercizio 2013 e al bilancio pluriennale 2013/2015)	4
6	Bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025	8
7	Legge di stabilità regionale 2023	16
8	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l'anno 2024	2
9	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022	13
10	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025	5
11	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento del compenso da attività professionale resa da avvocato di libero foro nella controversia tributaria R.G. n. 14081/2014 dinanzi alla Corte di cassazione	8

Elaborazione Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo Molise

Alle leggi regionali n. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 sono collegati effetti finanziari. La legge n. 1 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 n. 2 ed 11;
- nel testo della legge n. 3 è presente una clausola di invarianza finanziaria;
- la legge n. 5 reca l'indicazione di un maggior gettito per le entrate regionali;
- 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 allegati alle proposte di legge, fatta eccezione per la legge n. 2;
- le leggi attinenti al ciclo di bilancio ed al riconoscimento dei debiti fuori bilancio sono accompagnate dal parere del Collegio dei Revisori.

4.2 L'attività istruttoria.

Con nota prot. Cdc n. 546/2024, è stata avanzata al Presidente del Consiglio regionale del Molise la richiesta di trasmettere, entro il 31 gennaio 2024, 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 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 2023, si è poi 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 in merito 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 1° febbraio 2024, con nota acquisita al protocollo interno al n. 243, è stata inoltrata alla Sezione, su supporto informatico nonché con 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 (esulando quindi dal controllo quelle prive di tali effetti), 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	X
3	X	X	X		X
4	X	X	X		Relazione al rendiconto
6	X	X	X		Relazione revisori
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

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Molise

Nonostante la scarna produzione normativa ed al netto della diversa natura delle singole leggi, la verifica documentale svolta, registrando un peggioramento della tendenza degli anni precedenti, mette in luce che la relazione tecnica “normativamente” intesa praticamente non viene utilizzata, fatta salva un’unica eccezione, relativa alla L.R. n. 2, risultando impiegato pressoché esclusivamente il documento istruttorio/relazione illustrativa. Ciò vale anche per la L.R. n. 11, di riconoscimento di debito fuori bilancio, ove la presenza nel testo definitivo di una norma con effetti finanziari avrebbe richiesto l’utilizzo del *format* in uso presso la Regione, peraltro con le criticità da tempo riscontrate in merito a tale modello.

Al riguardo, dunque, si deve segnalare l’assoluta inadeguatezza sul piano contabile dei documenti istruttori adottati a fornire reale evidenza dell’*iter* che ha portato all’individuazione delle forme di copertura prescelte, e ciò soprattutto alla luce del rilievo mosso dal Collegio dei revisori con riguardo allo specifico debito riconosciuto, consistente nella segnalazione di assunzione di spesa “*effettuata in violazione delle norme giuscontabili*”⁽⁸⁾.

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, quale il regolamento interno per le funzioni della Giunta.

⁸ Per approfondimenti sul punto, si veda *infra* la specifica analisi dedicata a tale legge.

Peraltro, nonostante per l'anno in esame sia stato utilizzato in una sola occasione, va ribadito che anche il *format* adottato dalla Regione Molise non permette di apprezzare la dimostrazione contabile del complesso procedimento di individuazione della tipologia giuridica dell'onere finanziario, della sua quantificazione e del reperimento delle risorse a copertura.

D'altronde, l'esperienza delle plurime impugnazioni davanti alla Corte costituzionale di un numero estremamente alto e rilevante di leggi regionali di spesa verificatasi lo scorso anno corrobora quanto la Sezione sostiene da tempo in merito alla carenza di valutazioni normativamente e costituzionalmente orientate di tutti gli aspetti che le norme citate individuano a presidio del principio costituzionale della copertura.

A tal proposito, è necessario ricordare quanto fondamentale sia la corretta individuazione della tipologia di spesa, da cui discendono diversi meccanismi di quantificazione e diverse tecniche di copertura, come più volte si è rappresentato all'ente, con particolare riferimento alle spese incidenti su più esercizi finanziari (cd. ricorrenti o continuative), evidenziando come esse presentino, ex art. 38 del D.Lgs. n. 118/2011, una disciplina diversa a seconda che abbiano o meno carattere obbligatorio, con il conseguente obbligo di quantificazione, nel primo caso, dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione nonché quello onere a regime, e di poter, nel secondo, fare un rimando alla legge di bilancio al fine di provvedere a quantificare l'onere per anno.

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 sono oggetto di specifica disamina da parte della Sezione 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	Modifica alla legge regionale 5 giugno 2020 n. 6 (Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia)	No (l'abrogazione operata comporta un potenziale aumento delle risorse da destinare agli interventi disciplinati dalla legge modificata)	-	Nella relazione illustrativa non è stato preso in considerazione l'impatto finanziario dell'intervenuta modifica.
2	Misure organizzative urgenti per la funzionalità degli uffici regionali	Sì (oneri complessivi previsti nel bilancio di previsione pluriennale 2023/2025)	-	Norma di copertura. Indicazione di variazione compensativa riferita agli esercizi 2023, 2024 e 2025. Non risultano, tra gli atti trasmessi, valutazioni aggiornate al momento dell'approvazione da parte del Consiglio. La relazione tecnica risulta allegata alla DGR recante la proposta di legge.
3	Ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome	No	Sì	Documento istruttorio. Relazione tecnica allegata alla DGR non compilata
4	Modifica dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2020 n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2022 n. 27 (Rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021).	Sì	-	Documento istruttorio
6	Bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025	Sì	-	Documento istruttorio
7	Legge di stabilità regionale 2023	Sì	-	Documento istruttorio
8	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l'anno 2024	Sì	-	Documento istruttorio
9	Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022	Sì	-	Documento istruttorio

10	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025	Sì	-	Documento istruttorio
11	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per il pagamento del compenso da attività professionale resa da avvocato di libero foro nella controversia tributaria R.G. n. 14081/2014 dinanzi alla Corte di cassazione	Sì	-	Documento istruttorio con indicazione delle variazioni per competenza e cassa al bilancio di previsione 2023/2025, annualità 2023.

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 tra il 2022 e l'annualità in esame, si prende atto dell'attenzione posta al tema, con l'individuazione di una procedura maggiormente dettagliata.

Il complesso di leggi regionali molisane dello scorso anno era stato caratterizzato da un notevole numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio approvate dal Consiglio regionale, molte delle quali peraltro impugnate dinanzi alla Corte costituzionale e divenute oggetto di declaratorie di incostituzionalità.

A tali riguardi, appare, in questa sede, utile segnalare i principi ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale nel corso del 2023, con le sentenze n. 81, n. 51 e n. 114 del 2023. In primo luogo, va notato che “[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell’art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l’esercizio in cui la spesa è introdotta” (cfr. Corte cost. 51 del 2023). Con riferimento ai principi di annualità ed intangibilità del bilancio, la Corte costituzionale ha, peraltro, di recente ricordato sia che “una legge regionale che intervenga ex post su un esercizio già chiuso compromette l’attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto” (sentenza n. 114/2023), sia la funzione e l’efficacia accertativa della decisione di parifica (sentenza n. 184/2022).

Le vicende che hanno riguardato le 12 leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione Molise sono state ampiamente trattate nel referto sulla copertura dello scorso anno, ove, oltre a rilevarsi i profili di incostituzionalità che avevano già portato il Governo ad impugnare ben otto di dette leggi dinanzi alla Corte costituzionale, si era anche stigmatizzata l’assenza della redazione della relazione tecnica in riferimento a ben 11 testi su 12.

Nel 2023 è stata pubblicata una sola legge di riconoscimento di debiti fuori bilancio, espressamente rubricata come tale, per un importo complessivo di € 7.485,29. Si tratta della L.R. 29 dicembre 2023 n. 11, che riconosce il debito ai sensi dell’art. 73, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 118/2011, per il pagamento del compenso da attività professionale

resa da avvocato di libero foro in una controversia tributaria risalente al 2014 e svoltasi innanzi alla Corte di cassazione.

Nella L.R. n. 6/2023 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025), all'art. 7, si è, ad ogni modo, previsto il riconoscimento della legittimità di un ulteriore debito fuori bilancio per un importo di € 1.343.493,60, a titolo di rimborso del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011 in favore dei comuni molisani. Si tratta di un debito già oggetto di una legge regionale *ad hoc*, la n. 4/2022, espunta dall'ordinamento dalla Corte costituzionale con sentenza n. 51/2023 per contrasto con il principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011. Tale conclusione si imponeva in quanto, dopo aver riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio, la norma aveva individuato la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio, violando pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Nella stessa sentenza si invitava la Regione *“a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio”*.

Si rimanda alla scheda di approfondimento dedicata per il commento alla legge con cui si è rinnovato il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio verso i Comuni per le spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale.

Per l'annualità in esame, le fattispecie che hanno determinato il riconoscimento sono riconducibili a quelle di cui alle lettere a) ed e) del primo comma dell'art. 73 del D. lgs n. 118/2011, ovvero debiti derivanti da sentenze esecutive e debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Con riguardo alle due norme in questione, il Collegio dei revisori ha rilasciato parere negativo, sollevando diverse censure riguardanti l'iter di riconoscimento.

Al riguardo, la somma più cospicua, ovvero quella di cui alla sopra citata L.R. n. 6/2023 (e già prima oggetto della L.R. n. 4/2022), non è assistita da un nuovo parere del Collegio dei revisori (soprattutto alla luce della raccomandazione della Consulta), tenuto conto che nel parere reso ed allegato alla produzione documentale a corredo della L.R. n. 4/2022, il Collegio aveva osservato che *“l'assunzione della spesa è stata effettuata in violazione delle norme giuscontabili”*.

La stessa osservazione è riprodotta nel parere reso dal Collegio sul debito fuori bilancio poi riconosciuto con L.R. n. 11/2023.

Nonostante il numero di D.F.B. riconosciuti nell'esercizio in esame sia sensibilmente inferiore all'anno precedente, ove l'importo complessivo ammontava ad € 24.421.773,35, resta valida la considerazione che, in ogni caso, si tratta di tipologie debitorie relative a spese che avrebbero potuto essere ricondotte agli ordinari procedimenti di programmazione ed esecuzione delle attività dell'Ente, in quanto fattispecie connesse a rapporti sinallagmatici che non dovrebbero dare luogo, se correttamente impostati e gestiti, a situazioni patologiche. Valga tale considerazione soprattutto per il riconoscimento del debito riferito ai Comuni, che non avrebbe dovuto, fisiologicamente, neppure rischiare di generarsi, in disparte ogni considerazione riguardo al fatto che risale addirittura al 2011.

Non sembra, peraltro, raccolta la sistematica raccomandazione del Collegio dei revisori, chiamato a pronunciare parere in ordine ai progetti di legge riguardanti i D.F.B., in ordine alla 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.

Sintesi dell'indagine svolta sulle leggi pubblicate nel 2023.

Nel rimandare alle singole schede dedicate a ciascuna legge emanata nel corso del 2023 i dettagli delle criticità rilevate sotto il profilo della copertura finanziaria, di seguito si sintetizzano i principali e più diffusi rilievi riscontrati in esito alle verifiche condotte sulle leggi regionali pubblicate nel 2023.

In prima battuta, deve notarsi che persistono criticità strutturali nella morfologia dell'ordinamento normativo regionale, idonee a incidere sulla possibilità di una produzione normativa rispettosa del precetto costituzionale della copertura. Solamente nell'ottobre del 2023 il regolamento interno del Consiglio Regionale è stato oggetto di modifiche per introdurre una previsione regolamentare in grado di assistere in maniera costituzionalmente orientata le proposte di legge di iniziativa consiliare con una specifica valutazione dell'onerosità delle norme e della relativa copertura, perdurando fino a tale momento l'assenza di simili meccanismi di verifica.

Persiste, inoltre, il mancato aggiornamento del contesto normativo in tema di programmazione, bilancio e contabilità, non essendosi aggiornata la legge regionale di contabilità in seguito all'intervento del D. lgs. n. 118/2011.

A tale quadro va aggiunta la criticità sistematica consistente nell'uso limitato e non soddisfacente della relazione tecnica, nell'anno in corso praticamente sempre sostituita da una relazione illustrativa di natura istruttoria. Di fatto, la Regione non dà conto all'assemblea chiamata ad approvare i testi normativi di quel processo contabile che deve portare ad individuare e quantificare gli oneri oggetto della necessaria copertura. La mancanza di preoccupazione in tal senso si può apprezzare in maniera significativa osservando come, nella L.R. n. 1, l'intervenuta modifica di una precedente legge di spesa in modo da ampliare la potenziale platea dei destinatari dei contributi previsti non sia stata minimamente valutata nella ricaduta in grado di produrre proprio sul fronte della maggior copertura da reperire.

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.

Anche alla luce di tali riflessioni, deve ribadirsi la sollecitazione a perfezionare lo schema di relazione in uso presso la Regione, proprio in quanto quello attuale, nei limitati casi in cui viene utilizzato, non è in grado di fornire un'esauriente qualificazione e quantificazione giuridico-contabile delle spese, con il rischio di eludere il dettato costituzionale, non prevedendo una copertura adeguata o rischiando costi indiretti non presi in adeguata considerazione.

Il processo che conduce all'individuazione della tipologia delle spese e della quantificazione dei costi deve avere un grado di analiticità e trasparenza che solo tramite un esauriente documento tecnico è possibile garantire, fornendo una reale visione delle concrete possibilità di realizzazione delle politiche regionali contenute nelle leggi di spesa.

Per contro, nella produzione legislativa molisana continua il ricorso all'indicazione dello stanziamento di bilancio per reperire la copertura, prassi già ampiamente censurata dalla Sezione, non essendo riferibile tale tecnica di copertura ad alcuna previsione legislativa di nuova entrata e determinando una chiara distonia rispetto al dettato costituzionale.

Anche la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa deve avere una quantificazione analitica, perché destinata a compensare gli oneri derivanti dalla nuova norma, e ciò sia

nell'ipotesi in cui sul capitolo di imputazione del nuovo onere siano presenti risparmi conseguenti ad un minore assorbimento di risorse già stanziare, sia nel caso in cui venga ridotto l'onere connesso ad interventi che già gravano sul capitolo.

Tali considerazioni si applicano anche all'utilizzo della clausola di invarianza della spesa, tanta è la rilevanza giuridica del tema relativo all'attuazione di una legge compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per tutto quanto esposto, deve evidenziarsi come la relazione tecnica sia uno strumento indispensabile per una compiuta analisi di impatto contabile e come non la si possa ridurre a mera illustrazione descrittiva di un provvedimento, per la cui attuazione devono per contro risultare comprensibili i passaggi fondamentali del reperimento delle risorse finanziarie, garantendone la compiuta realizzazione in un'ottica armonica e costituzionalmente orientata dell'equilibrio di bilancio.

L'esperienza del 2022, con le numerose norme impugnate sommate alle plurime norme espunte dall'ordinamento dal giudice delle leggi per rilievi relativi alla mancata copertura finanziaria, dimostra proprio come l'assenza di chiarezza contabile, elemento cardine del sistema, sia in grado di travolgere intere leggi che si basano su un modello non aderente al dettato costituzionale.

D'altronde, la vigente formulazione dell'art. 81 della Costituzione si caratterizza per il suo rigore, volto ad evitare che la produzione normativa si traduca in politiche finanziariamente irrealizzabili, dovendo l'attuazione di ogni diritto - anche costituzionalmente tutelato⁹ - passare per il reperimento di un'obiettivo disponibilità di risorse organizzative e finanziarie, nel rispetto dei principi fondamentali del dovere di trasparenza delle leggi e di controllo democratico da parte degli elettori¹⁰.

6. ESAME ANALITICO DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2023.

Legge regionale 25 gennaio 2023 n. 1

"Modifica alla legge regionale 5 giugno 2020 n. 6 (Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia)".

B.U.R. Molise n. 3 del 01 febbraio 2023

⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.455/1990, che ha avviato l'elaborazione giurisprudenziale relativa alla concezione dei diritti sociali di prestazione come finanziariamente condizionati.

¹⁰ Si vedano, al riguardo, per tutte, Corte Cost. n. 247/2017 e n. 227/2019.

La legge in esame, di iniziativa consiliare (proposta di legge n. 191 del 17 maggio 2022), nell'unico articolo di cui è composta provvede all'abrogazione della lett. c) dell'art. 2 della legge regionale 5 giugno 2020 n. 6 (*"Contributi a sostegno delle attività a favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia"*).

L'analisi preliminare ha riguardato gli atti trasmessi alla Sezione, ovvero il progetto di legge iniziale e quello licenziato in Commissione (II Commissione consiliare Sviluppo Economico), accompagnati da una relazione illustrativa dei consiglieri proponenti.

Il contenuto della legge di modifica è diretto ad eliminare la necessità di presentazione dell'ISEE quale requisito per accedere al contributo previsto per l'acquisto di parrucche per i malati oncologici in seguito a cure chemioterapiche con l'obiettivo, dichiarato nella relazione illustrativa, *"di agevolare il più possibile il percorso di richiesta di contributo"*.

La legge in esame non è assistita da relazione tecnica.

Il testo della proposta è stato esaminato dalla Quarta Commissione Consiliare permanente, che ne ha licenziato la versione definitiva.

Nei documenti trasmessi alla Sezione non sono presenti dati finanziari, né alcuna quantificazione di oneri, né fonti di copertura, né clausole di invarianza.

Solamente nel verbale della seduta della Commissione, si rinviene la preoccupazione di uno dei suoi componenti a ritenere *"opportuno il coinvolgimento della competente struttura assessorile, al fine di verificare se le risorse finanziarie disponibili sono sufficienti a soddisfare le richieste pervenute o se, invece, è necessario intervenire, in sede di approvazione della legge di bilancio, per prevedere maggiori stanziamenti"*.

Sempre dal predetto verbale si apprende che il Presidente della Commissione *"in qualità di relatore esprime l'impegno ad acquisire detti elementi prima che l'argomento giunga all'esame dell'aula"*.

In realtà, non risulta evidenza di simili attività negli atti trasmessi alla Sezione.

La legge in esame risulta, pertanto, carente di ogni elemento di chiarificazione contabile, nonostante essa, con l'intervenuta abrogazione, miri ad ampliare la platea dei potenziali beneficiari dei contributi previsti dalla legge regionale n. 6/2020; non vi è dubbio che l'evidente ricaduta finanziaria avrebbe dovuto essere quantificata, perlomeno in termini statistici, così da valutare la necessaria quantificazione dei nuovi oneri.

Inizialmente, infatti, il requisito dell'ISEE *"pari o inferiore ad euro 20.000,00"* previsto dall'art. 2 della legge regionale modificata, permetteva (come notato nella relazione a suo tempo redatta dal servizio proponente a corredo della proposta di legge) di

quantificare i nuovi oneri a carico del bilancio regionale, a valere sulle risorse senza vincolo di destinazione, determinanti una spesa corrente pluriennale, nella misura di euro 105.000,00 complessivi nel triennio, pari ad euro 35.000,00 annui. La copertura finanziaria era stata indicata, a suo tempo, nello stanziamento sul cap. 29801 per ogni anno del triennio.

Nella relazione allegata alla deliberazione 31/2021/RQ, la Sezione ha censurato la L.R. n. 6/2020, in quanto approvata in assenza di dati contabili aggiornati al momento dell'approvazione in aula del testo, con una relazione che non dettagliava il processo di stima degli oneri previsti per anno, in contrasto anche con la prescrizione di cui alla legge regionale di contabilità n. 4/2002 e indicando la copertura con riferimento a risorse di bilancio già stanziato. Tali valutazioni risultavano fondate sul presupposto della sussistenza di fondi disponibili nell'esercizio di riferimento, senza specificare – come sarebbe normativamente imposto – se la copertura stessa derivasse da variazione compensativa, da variazione al bilancio con risorse reperite tramite nuove entrate o incremento di quelle previste, ovvero da minori entrate con rispettiva variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Con queste premesse, l'abrogazione del requisito dell'ISEE pari o inferiore a 20.000 euro quale elemento discriminante per l'accesso ai contributi, nell'ampliare la platea dei potenziali beneficiari, con conseguente espansione delle risorse necessarie per finanziare l'intervento in analisi, determina un impatto finanziario che avrebbe necessitato, in conformità al dettato costituzionale, di un'adeguata valutazione, quantificazione e chiarificazione contabile in sede prodromica all'approvazione del testo normativo.

Dalla legge in esame, latrice di nuovi oneri, deriva, pertanto, un'alterazione del rapporto con il bilancio, in quanto, come giurisprudenza contabile ricorda (cfr. delib. n. 3/SSRRCO/RQ/20), il legislatore regionale *“non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira”*, con la conseguenza che l'indicazione della copertura *“è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio”*, dovendosi precisare se esse *“rientrano in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli”* (cfr., in proposito, Corte cost. n. 272/2011).

Legge regionale 10 marzo 2023 n. 2

“Misure organizzative urgenti per la funzionalità degli uffici regionali”.

B.U.R. Molise n. 10 del 14 marzo 2023 - Ed. straord.

La legge regionale n. 2 del 2023 si compone di 4 articoli; le relative norme sono di iniziativa della Giunta regionale, contrassegnata dal nr. 214, approvata con DGR n. 7 del 17.01.2023.

Gli atti trasmessi alla Sezione per la verifica sono consistiti nella predetta DGR (completa di relazione tecnica compilata, relazione del servizio proponente e testo della proposta di legge), nel parere favorevole n. 113 del 22 febbraio 2023 rilasciato dalla Prima Commissione consiliare permanente, nella relazione illustrativa al p.d.l., negli emendamenti proposti per la discussione in Aula, nel testo licenziato dalla Commissione e in quello pubblicato nel B.U.R.M..

La legge, che già dal titolo evoca il requisito dell'urgenza avvertita con riferimento alla garanzia di funzionalità degli uffici regionali, risponde ad una dichiarata esigenza di adattare l'organizzazione della struttura amministrativa in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 20 dicembre 2022, con la quale il giudice delle leggi si è pronunciato sulla questione di costituzionalità sollevata dalla Sezione in sede di parificazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio 2020, sancendo l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81 e 117, comma 2, lett l), Cost., dell'art. 29-bis della legge regionale 8 aprile 1997 n. 7 e ss.mm. e ii., che aveva istituito l'area “quadri” dei dipendenti regionali e previsto un'apposita indennità retributiva, così introducendo una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale senza il fondamento della contrattazione collettiva, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente lesione dei criteri di coordinamento della gestione della finanza pubblica allargata. Al riguardo, la Corte ha osservato che *“già l'istituzione di un'apposita area quadri si configura, non solo in termini meramente lessicali ma anche sotto il profilo sostanziale, come lesiva delle prerogative così assegnate dal legislatore statale alla contrattazione collettiva nazionale, cui sola compete la definizione del sistema di classificazione del personale”*, ricordando altresì che già la Corte di cassazione aveva escluso che nel pubblico impiego contrattualizzato possa trovare applicazione l'art. 2095 del codice civile come modificato dalla legge n. 190/1985

che, nel sostituire il primo comma di tale articolo, ha inserito tra i prestatori di lavoro subordinato i quadri intermedi.

Il primo articolo della norma in esame prevede che *“nelle more della revisione normativa regionale recata dalla legge regionale 31 marzo 2010 n. 10 e ss.mm. e ii., al fine di conformare l'organizzazione degli uffici alla sopravvenuta normativa legislativa e contrattuale, e tenuto conto degli effetti prodotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 253/2022”* la Giunta regionale procede all'attuazione *“(de)gli istituti organizzativi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, per i dipendenti della Regione Molise e degli enti strumentali, nel rispetto delle procedure di confronto e di contrattazione sindacale previste dalla vigente normativa contrattuale e dei limiti finanziari previsti dalle norme di settore”*.

Il successivo art. 2 prevede che *“le funzioni organizzative già assicurate dai dipendenti regionali ai sensi della normativa recata dall'art. 29-bis della legge regionale n. 7/1997 e ss.mm. e ii. sono valorizzate attraverso gli istituti contrattuali delle posizioni organizzative e delle elevate qualificazioni, secondo la disciplina definita nel rispetto delle relazioni sindacali”*.

L'articolo successivo prevede che le indennità di carattere fisso e continuativo *“già riconosciute ai funzionari rientranti nei contingenti ad esaurimento previsti dall'istituto recato dall'art. 29-bis della L.r. n. 7/1997, sono riassorbite ove non sostituite dalle corrispondenti indennità aventi carattere fisso e continuativo previste per gli istituti contrattuali delle posizioni organizzative e delle elevate qualificazioni”*, richiamandosi al riguardo le modalità di cui all'art. 2, co. 3, del D. lgs. n. 165/2001. Si prevede, altresì, che nella contrattazione decentrata integrativa la Giunta proponga *“adeguate misure perequative per il personale di categoria D non ricompreso negli ex contingenti ad esaurimento dell'istituto di cui all'art. 29-bis, L.r. n. 7/1997”*.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 4, che prevede che *“gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge graveranno integralmente, limitatamente all'attuazione degli istituti contrattuali di cui agli artt. 1 e 2, sui fondi annuali per il trattamento accessorio dell'area delle categorie”*, mentre gli oneri collegati all'applicazione dell'art. 3 trovano la loro quantificazione *“nella misura di 942.075,76 euro per il 2023, 928.849,16 per il 2024, 894.075,98 per il 2025, fatti salvi i minori importi discendenti da riassorbimenti parziali definiti già nel periodo triennale considerato e nei successivi”*.

Dalla complessiva lettura dell'articolato emerge che, a dispetto del titolo della legge, non si tratta di una modifica del modello organizzativo volto a riorganizzare gli uffici regionali, avendo l'intervento legislativo di mira la prosecuzione della corresponsione

di indennità (sia pur rivista dall'art. 3 della legge in esame) al personale rientrante nei contingenti ad esaurimento di cui alla categoria "quadri" del caducato art. 29-bis, l. r. n. 7/1997.

Sotto il profilo della copertura, la DGR di approvazione della proposta di legge è corredata da una relazione tecnica che evidenzia la natura di nuova norma della legge approvata, con oneri a carico dell'amministrazione regionale, spesa di natura corrente di tipo pluriennale anche oltre il triennio del bilancio di previsione vigente.

L'entrata correlata è a valere su risorse regionali senza vincolo di destinazione, precisandosi che si tratta di *"entrate proprie regionali, rientranti nella qualificazione "Titolo 1 – spese obbligatorie collegata al trattamento economico dei dipendenti regionali"*. Segue la quantificazione degli oneri come sopra riportata, mentre nella relativa tabella la copertura viene indicata solamente con un maggior stanziamento, per ciascun anno del triennio, nel macroaggr. 101, senza ulteriori elementi di dettaglio.

Da un punto di vista meramente tecnico, si rileva l'insoddisfacente formulazione della relazione tecnica, nella quale non viene dato conto, vista la tipologia di spesa dichiarata, degli oneri ultratriennali connessi alle norme emanate.

A tal fine non soccorrono neanche, ai fini della verifica delle fonti e dei metodi di copertura, gli atti trasmessi in istruttoria, che al contrario confermano l'assenza di una valutazione tecnico-contabile affidabile. Non soddisfa di certo il precetto costituzionale il mero riferimento a risorse di bilancio stanziate rinvenibile nella relazione tecnica (con generica indicazione della Missione, senza che dettagli ulteriori siano desumibili da atti prodromici), sul presupposto della sussistenza di fondi disponibili (omettendo di precisare, come sarebbe normativamente imposto, se la copertura stessa derivi da variazione compensativa, da variazione al bilancio con risorse reperite tramite nuove entrate o incremento di quelle previste, ovvero da minori entrate con rispettiva variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa).

In tal modo, difatti, viene ad alterarsi l'ordinato rapporto tra leggi latrici di nuovi oneri e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare prova di copertura diversa dal ricorso al bilancio. Il legislatore regionale *"non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira"*, con la conseguenza che l'indicazione della copertura *"è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio"*, dovendosi precisare se esse *"rientrano in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi*

risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli” (Cfr. Corte cost. n. 272/2011).

Nello stesso solco si iscrive la previsione del rimando alle leggi approvative dei bilanci per gli esercizi finanziari successivi al 2025, che non può ritenersi aderente al precetto costituzionale, alla luce delle criticità sopra rilevate. Al riguardo, deve reiterarsi un rilievo ormai consueto, ovvero che, proprio ai fini del rispetto del dettato costituzionale in tema di copertura, particolarmente rilevante è il problema della determinazione degli oneri che si prevedono oltre la durata del bilancio pluriennale e di quelli a regime previsti dalle leggi di spesa pluriennali. In merito, il consolidato indirizzo interpretativo che la Consulta ha elaborato con riferimento all’articolo 81 si traduce nell’obbligo di individuazione dell’onere connesso alle norme per tutto il periodo di effettiva durata della legge di spesa, indicando i relativi mezzi di copertura. Ne deriva che la ragionevolezza della copertura sarà 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.

Analizzata dunque alla luce del precetto costituzionale la copertura, e rilevata l’inadeguatezza della documentazione a supporto della stessa, priva di elementi di dettaglio in grado di fornire contezza contabile alle quantificazioni riportate nell’articolato definitivo, si impongono considerazioni ulteriori rispetto a quelle di natura finanziaria, che contribuiscono anch’esse a ritenere le spese connesse alla legge esaminata di dubbia legittimità costituzionale.

Difatti, pur contenendo richiami al rispetto delle procedure di confronto e contrattazione sindacale previsti dalla normativa vigente, le norme della legge regionale in analisi disciplinano una materia la cui sede naturale sarebbe la contrattazione decentrata, che, di fatto, risulta svuotata di ogni attribuzione.

In disparte ogni altra ulteriore valutazione sull’opportunità di continuare ad erogare le indennità “quadri” tramite il meccanismo del riassorbimento dopo la pronuncia della Consulta, con possibile violazione o elusione del giudicato costituzionale, la definizione delle elevate qualificazioni, così come l’attribuzione delle posizioni organizzative, deve necessariamente passare attraverso i tipici istituti della contrattazione, centrale e decentrata.

L’aver previsto l’ammontare degli oneri collegati all’art. 3 (ovvero il riassorbimento delle indennità già illegittimamente percepite dagli incostituzionali “quadri” regionali nelle

corrispondenti indennità delle nuove elevate qualificazioni e posizioni organizzative, tutte da concretizzare), indicandone gli esatti importi, rappresenta un'indicazione di risorse già determinate, laddove al contrario sia l'istituzione che l'assegnazione degli incarichi collegati alle elevate qualificazioni dovrebbe avvenire attraverso modalità disciplinate da norme contrattuali oggetto di contrattazione.

Non è superfluo, infatti, rammentare che le elevate qualificazioni sono remunerate con risorse da determinarsi in sede di contrattazione decentrata, e sempre vincolate alle disponibilità di bilancio. Si tratta di somme soggette ad un calcolo annuale, in quanto potenzialmente revocabili ma soprattutto subordinate, nella loro erogazione, ad una valutazione e pesatura, peraltro condizionate anche dalla variabilità connessa ai diversi obiettivi che, sempre annualmente, l'ente si propone di raggiungere.

Risulta, pertanto, anomalo che la legge preveda l'impegno delle risorse di un fondo, quale quello per il trattamento accessorio dell'area delle categorie, oggetto di necessaria contrattazione, laddove, per precisa prescrizione normativa (contenuta nel CCNL in vigore) la retribuzione di posizione e risultato delle elevate qualificazioni viene finanziata da risorse a carico dei bilanci degli enti. Si tratta, difatti, di istituti che, se seriamente attuati, necessitano di un percorso preciso, oggetto di corrette procedure di confronto e concertazione, assolutamente incompatibile con la previsione di risorse stabilite in anticipo e fisse, dal momento che le elevate qualificazioni si collegano ai servizi posti in essere e sono subordinate a diverse modalità di pesatura dei percorsi assegnati ai funzionari.

Sottrarre fondi destinati al salario accessorio dei dipendenti, come previsto dalla norma, per finanziare istituti contrattuali che sembrerebbero applicarsi in maniera fissa e standardizzata, esattamente come l'indennità dichiarata illegittima dalla sentenza del 2022, implica la sostanziale sopravvivenza di quest'ultima, sia pur sotto altra forma, ma senza soluzione di continuità.

Allo stesso modo, il riassorbimento, istituito a cui fa riferimento l'art. 3, rappresenta un meccanismo di determinazione del trattamento spettante al lavoratore per particolari situazioni (ad esempio, la mobilità volontaria tra enti), tra le quali senza dubbio non può rientrare la sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità delle norme che prevedano indennità o inquadramenti. Peraltro, il criterio generale del riassorbimento opera con riferimento ai miglioramenti del trattamento economico complessivo dei dipendenti dell'Amministrazione di destinazione e non con riferimento a singole voci che

compongono tale trattamento economico (cfr. Cass., Sez. Lav. Sent. n. 4551/2016), dal momento che il principio della *“proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione va riferito non già alle sue singole componenti, ma alla globalità di essa”* (cfr. Corte Cost., sentenze n. 141 del 1979, n. 470 del 2002, 434 del 2005).

Legge regionale 10 marzo 2023 n. 3

“Ratifica dell’intesa tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano per l’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome”.

B.U.R. Molise n. 10 del 14 marzo 2023 – Ed. straord.

La legge in esame, di iniziativa della Giunta (p.d.l. n. 215, approvata con DGR n. 23 del 02.02.2023), contiene la ratifica dell’intesa sottoscritta il 6 dicembre 2022 tra le 20 regioni italiane, oltre alle Province Autonome di Trento e Bolzano, con cui le parti firmatarie hanno concordato di ricorrere al procedimento individuato dall’art. 117, ottavo comma, Cost., per accelerare il processo di istituzionalizzazione della Conferenza delle Regione e delle Province Autonome, principale sede di concertazione e cooperazione tra le Regioni.

La legge, emendata e licenziata dalla Prima Commissione consiliare permanente nella seduta del 22 febbraio 2023, si compone di quattro articoli oltre alla norma di chiusura e reca, all’art. 4, la clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che *“all’attuazione degli oneri finanziari scaturenti dalla presente legge si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi oneri a carico del bilancio regionale”*.

Gli oneri sono costituiti dalla conferma del contributo annuale della Regione già erogato in favore del Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO) con sede in Roma, previsto in attuazione della legge regionale 20 aprile 1984, n. 12, recante *“contributo al Centro Interregionale di Studi e Documentazione CINSEDO”*, versato a titolo di quota associativa.

La proposta di legge approvata dall’esecutivo regionale è accompagnata da una relazione illustrativa e da una relazione tecnica, non compilata.

Nel testo della DGR si legge, con riguardo agli aspetti finanziari, sintetizzati dalla norma finanziaria di cui all’art. 4 sopra riportata e peraltro aggiunta in Commissione in sede di emendamento, che la proposta di legge *“non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto il contributo è già previsto annualmente in bilancio in attuazione della suddetta legge regionale n. 12/1984 ed è riconducibile alle risorse stanziare nell’ambito della*

missione 1 (servizi istituzionali generali e di gestione), programma 2 (segreteria generale), titolo 1 (spese correnti), capitolo di spesa 6670 "contributo al Centro Interregionale di Studi e di Documentazione Cinsedo. Quote associative L.R. n. 12/1984, risorsa libera".

Non si rinviene negli atti documentazione comprovante l'ammontare di detto contributo. Peraltro, tra la documentazione trasmessa (disegno di legge, testo emendato e testo definitivo e pubblicato) non risultano atti o relazioni tecniche in grado di comprovare l'invarianza dei saldi.

Al riguardo, deve ribadirsi che la clausola di invarianza, per essere costituzionalmente legittima, non deve produrre, in sede di attuazione, impatti sugli equilibri di bilancio, e che la relativa "neutralità finanziaria" deve essere comprovata da una relazione tecnica che riporti dati ed elementi idonei a suffragare la suddetta ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, come ormai ripetutamente ricordato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile.

Legge regionale 19 settembre 2023 n. 4

"Modifica dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2020 n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2022 n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021).

B.U.R. Molise n. 37 del 21 settembre 2023 – Ed. straord.

La legge in esame, composta di tre articoli oltre alla norma di chiusura, provvede alla modifica delle leggi sui rendiconti generali della Regione n. 17/2020 e n. 27/2022.

L'art. 1 modifica l'art. 12, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2020 n. 17 (Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 268 del 1.12.2022, depositata il 23.12.2022, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera d), della l.r. n. 17/2020 e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), *"nella parte in cui si dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019"*. Con tale pronuncia della Consulta, il maggior disavanzo accertato al 31.12.2019 in sede di Legge di Rendiconto 2019 (L.R. n.17/2020) pari ad euro 41.387.988,70, andava ripianato in un'unica soluzione nel corso dell'esercizio 2021, in aggiunta alla quota già stanziata per

lo stesso esercizio di euro 19.822.650,66, per un importo complessivo di euro 61.210.639,36. Con la norma di cui all'art. 1, pertanto, la Regione Molise ha eseguito quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sopra menzionata sentenza, provvedendo alla riformulazione delle tabelle 1) e 2) di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1) del D.Lgs. 118/2011, relative alla *"Composizione del disavanzo al 31.12.2019 e alle modalità di copertura"* ed alla contestuale nuova approvazione dell'Allegato 30 all'interno del quale le tabelle 1) e 2) sono parte integrante e sostanziale.

L'art. 2 apporta modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021), quale conseguenza della presa d'atto della deliberazione n. 192/2022/PARI della Sezione, depositata nel giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021. Ciò comporta la rideterminazione del risultato di amministrazione (esercizio 2021) nella parte relativa ai fondi accantonati, e precisamente al Fondo rischi legali (fondo contenzioso), Fondo crediti di dubbia esigibilità, Fondo residui perenti, Fondo copertura debiti fuori bilancio, Fondo partite potenziali, Fondo per mancati impegni per fiscalità da trasferire al SSR. Come conseguenza della rideterminazione dei fondi accantonati al risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 si è provveduto alla rideterminazione del totale della parte disponibile nella misura di euro 573.484.996,41 (Allegato 2 - prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione - Lettera E) e delle risultanze della gestione economico-patrimoniale.

Nella relazione illustrativa si legge inoltre che, con detto articolo, la Regione prende atto anche del D.L. n. 57/2023, art.1, comma 3, contenente la deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n.118/2011 e ss.mm.ii., per quanto concerne le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione 2021.

La rideterminazione del disavanzo al 31.12.2021 e le relative modalità di copertura nei termini di cui alle tabelle 1) e 2) di cui all'all. n. 30, paragrafo dedicato al "Risultato di amministrazione" sostituiscono integralmente i dati riportati nell'allegato 30 alla L.R. n. 27/2022, di approvazione del Rendiconto Generale per l'esercizio 2021.

L'art. n. 3, introdotto in sede di emendamento, approva i nuovi allegati alla L. R. n. 27/2022 in sostituzione di quelli precedentemente approvati nell'art. 12, comma 1, lett. b), c), f), g), h), i), j), l), q), e dd) della stessa legge regionale.

La legge regionale n. 27/2022 è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo, decisa con sentenza della Corte costituzionale n. 58/2024, che ne ha dichiarato l'integrale illegittimità costituzionale.

Detta sentenza ha richiamato anche la legge regionale n. 4/2023, oggetto di esame in questa sede, osservando che proprio nelle more del giudizio sulla legge regionale n. 27/2022, *“è stata approvata la legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4, recante «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)», con cui, tra l'altro, sono state rettificate le risultanze contabili relative al rendiconto generale 2021”*.

Osserva la sentenza che l'ammontare del disavanzo di amministrazione rideterminato *“è stato riprodotto anche nella legge della Regione Molise 15 dicembre 2023, n. 6 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025), come prima voce di spesa dell'esercizio 2023, così adeguando il ciclo del bilancio a dati contabili corretti, secondo quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 39 del 2024 e n. 268 del 2022 nonché nelle decisioni della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti della Regione”*.

Questo, per la Consulta, comporta la doverosità della valutazione degli *“effetti dello ius superveniens posto che – per costante giurisprudenza – la sopravvenienza normativa, soddisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente, può determinare la cessazione della materia del contendere allorché la disposizione impugnata non abbia ricevuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenza n. 223 del 2023)”*. Tuttavia, il rendiconto 2021 è stato approvato il 31 dicembre 2022, e la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nell'esercizio 2022 ha determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio, proiettando gli effetti dei saldi del rendiconto 2021 sull'esercizio successivo. Difatti, *“come risulta dalla legge reg. Molise n. 9 del 2022, nel bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024, è rappresentato un disavanzo da ripianare gravemente sottostimato”*.

“Tali elementi”, continua la sentenza che ha travolto l'intera legge, *“conducono a escludere la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere: la legge regionale impugnata è rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio”*.

In merito alle norme in analisi, si segnala l'assenza di relazione tecnica a supporto. Detta carenza era stata rilevata anche in sede di verbale della Prima Commissione consiliare

permanente, ricevendo come risposta dalla Responsabile dell'Ufficio consulenza legislativa e giuridica nelle materie della Prima Commissione che *“la relazione tecnico-finanziaria, nei casi in cui è dovuta, non è di competenza dell'Ufficio, ma segue la disciplina prevista dall'articolo 6 della legge regionale n.4/2002”*.

Nel rimandare in merito alle valutazioni proprie del giudizio di parifica, si fa presente che, con Legge regionale n. 4 del 14 giugno 2024, gli articoli 2 e 3 della legge in esame sono stati abrogati.

Legge regionale 15 dicembre 2023 n. 5

“Adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Modifica della legge regionale 25 luglio 2013 n. 9 (Copertura dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Variazioni al bilancio regionale per l'esercizio 2013 e al bilancio pluriennale 2013-2015).

B.U.R. Molise n. 48 del 15 dicembre 2023 – Ed. straord.

La legge in questione, composta da quattro articoli, provvede ad intervenire sulle maggiorazioni nelle aliquote dell'Addizionale Regionale all'Irpef, stabilendone una diversa articolazione per scaglioni di reddito quale conseguenza delle misure resesi necessarie con l'approvazione della legge regionale n. 4/2023.

Si tratta di una legge che, pertanto, non contiene norme rilevanti ai fini del controllo di cui all'articolo 1, co. 2, D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012.

Legge regionale 15 dicembre 2023 n. 6

“Bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025”.

B.U.R. Molise n. 49 del 15 dicembre 2023 – Ed. straord.

Con la legge in esame è stato approvato il bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2023/2025.

In data 22 novembre 2023 e 27 novembre 2023, con le Delibere di G.R. n. 365 e 367, la Giunta Regionale ha approvato lo schema di bilancio di previsione ed i suoi allegati, confluiti nella proposta di legge contraddistinta dal n. 12/23.

In fase istruttoria sono stati acquisiti il parere negativo e la relazione dell'Organo di revisione, il parere n. 17 reso in data 4 dicembre 2023 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 2023/2025”*.

L'art. 1 della legge pubblicata contiene la previsione, per l'esercizio finanziario 2023, di entrate di competenza per euro 2.180.624.495,11 e di cassa per euro 2.743.547.280,33 (nel 2022 erano rispettivamente euro 2.01.920.469,87 ed euro 2.455.536.374,36) e spese di competenza per euro 2.180.624.495,11 e di cassa per euro 2.590.085.894,01 (nel 2022 erano rispettivamente euro 2.011.920.469,87 ed euro 2.369.692.257,19).

Per l'esercizio finanziario 2024 sono previste entrate di competenza per euro 1.964.439.975,30 e spese di competenza per euro 1.964.439.975,30. Per l'esercizio finanziario 2025 sono previste entrate di competenza per euro 1.892.136.969,27 e spese di competenza per euro 1.892.136.969,27 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 2023/2025 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 2023 ammontano ad 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 2023, le variazioni inerenti alla 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.

L'art. 5 prevede l'assegnazione alla Regione del contributo statale di 40 milioni di euro vincolato alla riduzione del disavanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 9, comma 10, D.L. n. 145/2023 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore di enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili).

L'art. 6 stabilisce la copertura del disavanzo di amministrazione al 31.12.2022 con nuove entrate, sancendo che le entrate previste nell'esercizio 2023 consistenti nel contributo statale di cui all'art. 5 siano vincolate alla copertura della quota di disavanzo di amministrazione al 31.12.2022, da recuperare per l'esercizio 2023. Dette entrate, pertanto, troveranno iscrizione nel bilancio di previsione 2023/2025, esercizio 2023, al Tit. 2, tipologia 101, cat. 0101 – Trasferimenti correnti da amministrazioni centrali.

Il terzo comma prevede che le entrate previste nell'esercizio 2024 relative alla variazione di gettito da addizionali regionali all'IRPEF (cfr. L.R. n. 5/2023) vengano vincolate alla copertura della quota di disavanzo di amministrazione al 31.12.2022 da recuperare per l'esercizio 2024 e successivi.

L'art. 7, infine, riconosce, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. e) del D. lgs. n. 118/2011, la legittimità del debito fuori bilancio di € 1.343.493,60, a titolo di rimborso delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011 in favore di Comuni.

La legge in esame è stata pubblicata con il parere negativo dell'Organo di revisione; va ancora segnalato, nel metodo, che la sua approvazione non ha rispettato tempi e procedure descritti nell'art. 4.1 dell'Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011 (relativo al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio), e ciò proprio tenendo conto 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 è stato acquisito il verbale e la Relazione del Collegio dei Revisori, che ha espresso parere sfavorevole alla proposta di bilancio di previsione per una serie di elementi emersi nell'ambito delle verifiche dei relativi allegati.

Va da subito precisato che ogni valutazione relativa alle le modalità del ripiano del maggior disavanzo, coperto come da prescrizione dell'art. 6 della legge in esame, così come le analisi contabili e di merito a riguardo, saranno oggetto di analisi nell'ambito della riapertura della parifica del rendiconto 2021, nonché della parifica del rendiconto 2022, in seguito alle sentenze della Corte costituzionale n. 39/2024 e n. 58/2024.

Gli elementi del testo su cui si è concentrata l'analisi del Collegio dei Revisori (tra cui la consistenza degli accantonamenti a Fondo partecipate, Fondo Rischi contenzioso, Fondo partite potenziali/Debiti fuori bilancio) lasciano intravedere la concreta possibilità che le risorse previste possano risultare insufficienti a coprire le spese programmate, alterando in senso peggiorativo i risultati finali di bilancio e traducendosi in un'impostazione della legge di bilancio in maniera non aderente alle prescrizioni dettate in tema di copertura.

Anche il riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 7 presta il fianco a diverse considerazioni. Innanzitutto, si deve segnalare quanto meno l'inopportunità di procedere al riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio all'interno della legge di bilancio. Quest'ultima legge, difatti, è distinta in sezioni dove vengono fissati i livelli quantitativi delle entrate e delle spese, coerentemente con l'obiettivo programmatico di bilancio, individuato con riferimento all'anno finanziario di pertinenza e al triennio nel quale esso risulta ricompreso, e dove vengono evidenziati i contenuti contabili. Non v'è alcuna omogeneità tematica con un procedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio, che dovrebbe essere oggetto di legge *ad hoc*.

Inoltre, si ricorda che il debito riconosciuto dall'art. 7 della legge in esame riguarda il rimborso delle spese sostenute da una serie di Comuni per il rinnovo del Consiglio regionale 2011. Tale debito era già stato riconosciuto con legge regionale 25 marzo 2022 n. 4, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 51/2023 dalla Consulta, in quanto, si era osservato, che *“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.

Ebbene, proprio in seguito a tale declaratoria, sarebbe stato necessario procedere ad un nuovo riconoscimento previa nuova istruttoria, comprensiva di nuova relazione tecnica, soprattutto alla luce delle vicende che i documenti di bilancio e di rendiconto stavano subendo in sede di parificazione e di impugnazioni (con successive decisioni) innanzi alla Corte costituzionale.

Pertanto, il richiamo alle *“somme stanziare nell’avanzo di amministrazione accantonato del bilancio di previsione per l’esercizio 2023, alla Missione 01 “Servizi istituzionali e generali, di gestione e controllo”, Programma 7, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale 2023/2025”* non rappresenta una valida fonte di copertura, ponendosi dunque le norme in contrasto con il precetto costituzionale di cui all’art. 81.

Legge regionale 15 dicembre 2023 n. 7

“Legge di stabilità regionale 2023”

B.U.R. Molise n. 49 del 15 dicembre 2023 – Ed. straord.

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, n. 13 del 2023, è stato approvato con DGR n. 366 del 22.11.2023, alla quale non è allegata la relazione tecnica, essendo presente solamente un documento istruttorio.

Il tema della copertura delle spese previste nella legge di stabilità si connette alla manovra di bilancio e, dunque, alla definizione dei diversi saldi finanziari. Fondandosi il sistema regionale sul principio della programmazione, la legge di stabilità trova nella legge di bilancio le coperture delle proprie modulazioni.

Nell’anno in esame, le due leggi, di bilancio e stabilità, sono state approvate nella medesima data, dandosi precedenza alla prima, come da indicazioni ripetutamente fornite dalla Sezione. Tuttavia, l’assenza della relazione tecnica nella legge di stabilità, unita all’impatto che produrranno sulla legge di bilancio le sentenze della Corte costituzionale n. 39 e 58 del 2024, suggeriscono estrema cautela nella valutazione delle coperture.

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

Il testo pubblicato è composto da 15 articoli oltre alla norma di chiusura.

Va osservato che, come già accaduto in passato, la legge di stabilità, nel testo pubblicato nel B.U.R.M., presenta delle evidenti differenze rispetto sia al testo della proposta di legge allegata alla DGR n. 366/2023 sia al testo licenziato con emendamenti dalla Prima Commissione consiliare permanente, che ha reso il parere n. 18 in data 4 dicembre 2023.

Nel dettaglio, l'art. 6 del testo in vigore (*"Soppressione comunità montane – ulteriori disposizioni"*) differisce dall'art. 6 del testo licenziato, (*"Soppressione dell'Istituto regionale di studi storici del Molise – IRESMO"*), avente oggetto diverso non riprodotto in alcun articolo del testo pubblicato; l'art. 11 del testo pubblicato manca delle lettere c) e d) presenti invece in quello licenziato; l'art. 13 del testo pubblicato non è affatto presente nel testo licenziato, mentre l'art. 12 del testo licenziato (rubricato *"Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015 n. 4"*) non è presente nel testo pubblicato, così come anche l'art. 14 del testo licenziato (*"Abrogazione della legge regionale 26 agosto 2002 n. 20"*) non ha trovato riproduzione nel testo pubblicato. Infine, l'art. 14 è stato pubblicato con un testo diverso da quello licenziato in Commissione e l'art. 15 del testo pubblicato non è presente nel testo licenziato.

Peraltro, è sul testo poi licenziato dalla Commissione che si è tenuta la discussione in seno alla stessa, sulla scorta dell'illustrazione della proposta, allegata al verbale, a firma del Consigliere relatore.

Risulta da stigmatizzare fortemente l'omessa redazione della relazione tecnica in allegato alla proposta approvata in Giunta. Non è possibile, in ragione di tale carenza, apprezzare fondatamente gli oneri finanziari complessivi previsti a carico del bilancio regionale, la natura ed il tipo della spesa, la natura degli interventi proposti; al riguardo, non soccorre minimamente la relazione illustrativa allegata alla proposta di legge della Giunta regionale, che si limita ad una sintesi dell'articolato, senza 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.

Da ciò deriva l'assoluta inadeguatezza della documentazione a corredo della legge, quest'ultima peraltro da stigmatizzarsi anche sotto il profilo sostanziale, essendo presenti, come sopra elencate, differenze di contenuti oltre che di importi rispetto al testo originario (come si vedrà in seguito), senza che ciò trovi una qualsiasi spiegazione di tipo giuridico-contabile che possa in qualche modo motivare modifiche così rilevanti rispetto al testo d'origine. Dette modifiche, probabilmente avvenute in sede di discussione in aula, non sono state accompagnate da una revisione formale e finale del testo, operandosi quelle necessarie verifiche di ordine giuridico-contabile che interventi di tale rilevanza suggerirebbero.

Anche il parere della competente Commissione consiliare non evidenzia valutazioni accurate sul testo normativo, sulla copertura delle singole previsioni, né reca osservazioni sostanziali, anche riguardo alle diverse disposizioni ordinamentali presenti nella legge di stabilità, nella quale trovano ancora inserimento norme esenti da esigenze finanziarie, di natura organizzativa ed ordinamentale.

Si rileva, anche per l'anno in corso, una divergenza, nella norma che provvede al finanziamento delle spese per il funzionamento e l'attività istituzionale degli enti e degli organismi dipendenti (art. 3), tra la previsione della spesa per assicurare l'autonomia del Consiglio Regionale (comma 5 della disposizione da ultimo citata) e quella prevista nel testo emendato e licenziato in Commissione. In questa, infatti, l'importo previsto è di 5.900.000 euro per il 2023 e di 5.400.000,00 euro per il 2024 ed il 2025; nel testo pubblicato sul BUR.M. viene indicata, per ogni annualità, la somma di 5.900.000,00 euro, con un differenziale, nel triennio, di 1.000.000 euro. Non si ravvisa la presenza tali oneri aggiuntivi in atti contabili prodromici, così come manca la giustificazione documentale che spieghi l'intervenuta modifica rispetto alla previsione originaria; peraltro, sorgono giustificati dubbi in ordine all'uniformazione dei bilanci di Giunta e Consiglio in ordine ai trasferimenti correnti della Regione per gli anni 2024/2025.

Tale difformità rappresenta una criticità rilevante, dal momento che essa è presente nel bilancio di previsione 2023/2025 del Consiglio Regionale (cfr. delibera Ufficio di Presidenza n. 28/2023, n. 46/2023 e n. 47/2023), essendosi previsti 5.900.000 euro per ogni anno del triennio. Non è superfluo ricordare a tali riguardi che il D. lgs. n. 118/2011, in coordinato con il D. lgs. n. 126/2014, all'art. 67, prevede l'autonomia contabile del Consiglio regionale, che deve adottare lo stesso sistema contabile e gli stessi schemi di bilancio delle Regioni, con adeguamento agli stessi principi contabili e, per l'esercizio delle sue funzioni, il Consiglio usa le risorse finanziarie che il bilancio regionale stanziava per il suo funzionamento. Pertanto, nessuna difformità può essere tollerata nelle iscrizioni dei due bilanci di previsione.

Tale difformità, invece, sopravvive nel testo definitivo della legge di stabilità, mentre in quello licenziato si riportava il valore previsto negli stanziamenti del bilancio di previsione regionale 2023/2025, ci cui all'allegato A alla proposta di legge di stabilità regionale. L'assenza di una fondata e motivante dimostrazione giuridico-contabile e di una spiegazione "tecnica" rende la circostanza descritta, ancora una volta, un elemento di forte criticità.

L'art. 4, dedicato alla ristrutturazione dei mutui, 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 2022 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.

Risulta evidente che una previsione di tal genere avrebbe dovuto essere supportata da una relazione anche di natura contabile che permettesse di apprezzare compiutamente la latitudine finanziaria del fenomeno normato.

L'art. 5, rubricato *“Rideterminazione del debito per la definizione agevolata dei carichi affidati all'Agenzia delle Entrate-Riscossione e modifica della legge regionale 28 settembre 2016 n. 11”*, provvede all'inserimento, nella L.R. n. 11/2016, dell'art. 1-bis, che a sua volta prevede, al comma 1, la quantificazione del debito con l'Agenzia delle Entrate (per i contributi previdenziali sospesi dalle disciolte Aziende Sanitarie Locali), pari ad euro 34.147.026,76, a cui sono stati aggiunti interessi di dilazione per euro 1.176.950,05.

Il secondo comma prevede la ripartizione della somma in 18 rate di cui 2 a partire dal 2023 e 4 all'anno dal 2024 al 2027, con prima rata fissata al 31.10.2023 e ultima al 30.11.2027. Il terzo comma prevede che sul capitolo dedicato, nel triennio 2023/2025, siano presenti degli stanziamenti di competenza e cassa come modulati nelle lett. a), b) e c).

La copertura è assicurata, quanto allo stanziamento per il triennio 2023/2025, *“attraverso risorse derivanti da entrate proprie regionali”*. Per gli anni successivi al triennio 2023/2025 *“si provvede mediante risorse derivanti da entrate proprie regionali, con le relative leggi approvative di bilancio”*.

L'assenza di qualsivoglia dato contabile rende arduo ritenere affidabile tale tecnica di copertura. Né soccorre in aiuto la previsione di cui all'art. 2 della legge in esame, dedicato genericamente alla copertura finanziaria, che recita 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 2023/2025 – Stato di previsione dell'entrata – nel rispetto delle destinazioni definite dallo Stato di previsione della spesa”.

Considerato che le vicende della parifica 2021 incombevano anche sul documento di bilancio di previsione, è facile comprendere come tale copertura sia destinata a non essere minimamente soddisfattiva del precetto costituzionale.

Inoltre, il richiamo a *“risorse derivanti da entrate proprie regionali”*, in assenza della loro dettagliata ricostruzione contabile, resta un'espressione priva di reale contenuto ai fini del rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura. Infatti, tra i mezzi di copertura, i mezzi esterni comprendono senza dubbio le maggiori risorse di cui si dispone grazie a modifiche di legge che determinano nuove o maggiori entrate ma, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza intervenuta in materia, non può utilizzarsi quale copertura la semplice previsione di entrate, non fondata su novelle legislative.

L'art. 7 provvede all'approvazione del 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 (in aumento rispetto allo scorso anno, in cui era di € 15.735.409,85).* Nel rimandare ai profili critici sollevati già nei precedenti referti per il 2021 e il 2022, ove si erano manifestate rilevanti perplessità riguardo alla singolare metodologia di stima dei singoli cespiti che emergeva dalla lettura dei documenti forniti alla Sezione, oggetto di una certa approssimazione, si registra, anche per l'anno in esame, l'assenza di documentazione omogenea e completa riferibile proprio a tale aspetto critico della metodologia della valutazione del valore degli immobili ricompresi nel piano.

L'art. 13, non presente nei testi prodromici trasmessi alla Sezione, provvede alla sostituzione dell'art. 8 della L.R. n. 15/1992. La nuova formulazione della norma prevede la disciplina delle *“strutture di supporto agli amministratori”*, stabilendo che *“per lo svolgimento delle attività di segreteria organizzativa e di diretto supporto, il Presidente della Giunta regionale e gli Assessori regionali, il Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, i componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, i presidenti delle commissioni consiliari permanenti e temporanee, si avvalgono di specifiche unità organizzative denominate “segreterie particolari”.*

Il quarto comma di detto articolo prevede che la *“consistenza del budget potenziale massimo da destinare a ciascuna tipologia di uffici di diretta collaborazione viene determinato, con*

referimento all'anno finanziario", tenendo conto di una articolazione complessiva che prevede 17 funzionari, 7 istruttori e 4 operatori esperti da distribuire nelle 7 unità sopra elencate, per un totale di 28 dipendenti.

Il quinto comma prevede la determinazione del *"budget potenziale massimo"* per ciascuna tipologia di segreteria frutto del concorso del costo del personale complessivo impiegabile (28 unità tra funzionari, istruttori ed operatori), degli oneri previdenziali assistenziali, delle voci del salario accessorio di cui ai CCNL vigenti e dei compensi per lavoro straordinario.

Il sesto comma prevede che il budget sia *"periodicamente determinato con provvedimento di Giunta regionale, sia per l'ambito di competenza della Giunta che del Consiglio regionale"*. Inoltre, le spese per trasferte e missioni fuori sede graveranno sul predetto *budget*, escludendosi ogni ulteriore onere per l'amministrazione.

È appena il caso di ricordare 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 della Giunta stessa.

Ciò, di fatto, potrebbe portare alla conseguenza di un utilizzo squilibrato di risorse regionali, non programmate adeguatamente per essere destinate agli obiettivi perseguiti dalla norma in esame.

I commi successivi prevedono gli aspetti amministrativi, stabilendo le modalità di costituzione delle segreterie particolari dei componenti di Giunta e Consiglio, la contrattualizzazione del personale, la possibilità di utilizzo di personale regionale o personale in comando, la stipula dei contratti di lavoro, la cessazione degli incarichi e l'orario di servizio.

Riguardo a tale articolo, visto il suo inserimento in sede di dibattito in aula e considerate le ricadute finanziarie significative che esso comporta, si segnala che sarebbe stato opportuno eseguire un'analisi contabile sulla sostenibilità della spesa nonché sulle fonti di copertura, rinviando il testo in Commissione, anche alla luce dell'operatività, al momento del varo della legge, della modifica dell'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con delibera D.R. n. 25 del 10 ottobre 2023, commentata nel referto dello scorso anno, che avrebbe permesso all'Assemblea consiliare di esercitare pienamente il proprio primario ruolo nella verifica della copertura finanziaria della norma sottoposta alla sua approvazione.

In ogni caso, la norma difetta a monte della relazione tecnica, strumento fondamentale ed insostituibile di accompagnamento di una proposta di legge che introduca nuovi o maggiori oneri nella finanza regionale, da redigersi nel pedissequo rispetto delle norme di contabilità e finanza pubblica, al fine di dare evidenza alla imprescindibile valutazione e distribuzione temporale del concreto impatto sui saldi di bilancio delle spese derivanti dall'entrata in vigore della legge).

La redazione di un documento tecnico, in questo caso, avrebbe permesso di valutare attentamente innanzitutto la quantificazione degli oneri connessi alla disposizione in esame, da valutarsi (vista la tipologia di spesa coinvolta) in termini di limite massimo di spesa, ed avrebbe dovuto, dopo la quantificazione del *"budget"*, dare conto della precisa ed affidabile copertura dello stesso.

Stessa considerazione vale anche per l'art. 15, rubricato *"Modifiche della legge regionale 23 marzo 2010 n. 10 e fissazione del termine per l'adozione dei provvedimenti attuativi"*, che va a modificare gli artt. 8, 9, 15-bis, 21 e 25 della legge indicata, nonché ad introdurre l'art. 18-bis. Si tratta di una norma, non presente in alcun testo prodromico all'approvazione, inserita in sede di esame in aula, senza rinvio, che incide sull'apparato organizzativo della Giunta regionale, disciplinando l'articolazione in strutture, la direzione generale e le competenze del direttore generale, introduce (art. 18-bis) le funzioni dirigenziali di coordinamento di area e disciplina il trattamento economico del Direttore generale, del Segretario generale e dei Coordinatori di area. Si tratta, anche qui, di una norma priva di relazione tecnica, dunque priva di ogni elemento che, sul piano contabile, possa mostrare il procedimento giuridico-economico che dia fondamento all'individuazione della tipologia degli oneri nonché alla loro effettiva copertura. Deve, dunque, ribadirsi che l'operazione di quantificazione degli oneri finanziari connessi ad un intervento di spesa, per aderire al precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost., dev'essere condotta con particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale all'atto di approvazione delle singole leggi, essendo indispensabile per evitare di produrre criticità rispetto al tema della sostenibilità economico-finanziaria degli interventi introdotti.

In conclusione, ancora una volta, per la legge di stabilità regionale si ripropongono dubbi e censure in ordine alla corretta e reale copertura finanziaria degli interventi introdotti, cagionate anche dall'operato dell'Assemblea consiliare, soprattutto in ragione dell'introduzione nel testo definitivo di norme che non erano state contemplate nelle fasi propedeutiche all'approvazione finale.

Legge regionale 21 dicembre 2023 n. 8

“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Molise per l’anno 2024”.

B.U.R. Molise n. 52 del 21 dicembre 2023 – Ed. straord.

La legge in esame, composta da un unico articolo oltre alla norma di chiusura, reca l’autorizzazione, dal primo gennaio 2024 e fino all’entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione 2024/2026, comunque non oltre il 30 aprile 2024, alla gestione provvisoria degli stanziamenti di spesa previsti per il secondo esercizio del bilancio di previsione 2023/2025, come definitivamente approvato a seguito delle variazioni apportate nel corso dell’esercizio 2023, 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 D.G.R. n. 385/2023, di approvazione della relativa proposta di legge (proposta nr. 14) e il parere n. 20, favorevole, reso dalla Prima Commissione consiliare permanente. Non sono stati inviati atti del Collegio dei Revisori. Per la legge in esame non è stata redatta la relazione tecnica, ma sono presenti il documento istruttorio allegato alla D.G.R. e la relazione illustrativa, parte integrante e sostanziale della proposta stessa.

Essendo prevista l’autorizzazione alla gestione provvisoria del bilancio di previsione 2023/2025, con riferimento agli stanziamenti previsti per il secondo esercizio dello stesso, come definito in seguito alle variazioni apportate, si è utilizzata, ai fini della copertura della spesa, la tecnica del rinvio eteronomo ad altro provvedimento. Altro elemento da segnalare riguarda la consuetudine a ricorrere all’esercizio provvisorio, in assenza di approvazione, entro il 31 dicembre, del bilancio di previsione, necessario per autorizzare la riscossione delle entrate e l’effettuazione delle spese. Le caratteristiche proprie del bilancio provvisorio (con particolare riferimento alla gestione in dodicesimi, alle variazioni di bilancio ammesse, all’applicazione dell’avanzo, al prelevamento dal fondo di riserva e alle assunzioni di personale) nonché della gestione provvisoria (con le operazioni ammesse e le differenze rispetto all’esercizio provvisorio) suggeriscono l’opportunità di un’attenta valutazione da parte dell’esecutivo e di verifica, da parte del

Consiglio, dei provvedimenti adottati in tale periodo e dei relativi riflessi sui bilanci dell'ente.

Proprio in quest'ottica va segnalato che il provvedimento in esame si pone in stretto collegamento con la vicenda della sospensione del giudizio di parifica del rendiconto 2021 e con le decisioni in sede di giudizio costituzionale seguite alle impugnazioni (sentenze Corte cost. n. 39/2024 e n. 58/2024).

Legge regionale 28 dicembre 2023 n. 9

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

B.U.R. Molise n. 53 del 28.12.2023

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 esaminate dalla Sezione, non essendosi ancora celebrato il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2022, da effettuarsi ai sensi del comma 3, articolo 1, D.L. n. 174/2012, in seguito alle decisioni della Corte costituzionale più volte richiamate nella presente relazione. Nonostante il giudizio di parifica del rendiconto 2021 risultasse ancora sospeso, la Regione ha ritenuto di approvare il rendiconto 2022 con la legge in esame.

Ad ogni modo, deve osservarsi che, con Legge regionale n. 4 del 14 giugno 2024, la legge in esame è stata integralmente abrogata.

Il rendiconto della Regione per l'esercizio 2022 sarà oggetto di più approfondite analisi in sede di esame della nuova emanazione della legge di rendiconto, nell'ambito del relativo giudizio di parificazione.

Per i rilievi critici e contabili che si riverbereranno anche sul rendiconto 2022 si rimanda alla deliberazione n. 192/2022/PARI, con la quale la Sezione, dichiarata la mancata regolarità di alcune grandezze contabili, ha sospeso il giudizio sulla parifica del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, alle sentenze Corte cost. n. 39 e 58 del 2024, nonché alla parzialmente abrogata L.R. n. 4/2023, osservandosi che, per le plurime considerazioni svolte negli atti richiamati, la Sezione attende di esaminare i provvedimenti che la Regione Molise dovrà adottare per conformarsi alle pronunce della Consulta, al fine di predisporre un documento di bilancio valido e dotato dei caratteri di attendibilità e veridicità.

Legge regionale 29 dicembre 2024 n. 10

“Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise 2023/2025”.

B.U.R. Molise n. 54 del 29 dicembre 2024 – Ed. straord.

La legge in esame si compone di 4 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. 15/2023) allegata alla DGR di approvazione della stessa n. 400 del 22.12.2023, 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. 27 del 27 dicembre 2023), il testo licenziato in Commissione e sottoposto a coordinamento formale, gli emendamenti ed infine 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 alle norme in esame, necessarie al fine di apportare al bilancio di previsione 2023/2025 i necessari adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto 2022, si deve rinviare, per ogni commento, a tutto quanto sarà rilevato nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2022, al momento non ancora concluso.

In questa sede si rende sinteticamente necessario solamente segnalare innanzitutto che l'attendibilità dell'operazione di assestamento è in ogni caso condizionata dal mancato rispetto dei termini di cui all'articolo 50 e 51 del D. Lgs. n. 118/2011 per l'adozione dell'assestamento stesso (peraltro stigmatizzato anche dall'Organo di revisione nel proprio parere) e dalla legittimità giuscontabile delle azioni correttive che la Regione è chiamata ad intraprendere in seguito alle pronunce della Corte costituzionale nel testo ripetutamente richiamate, nonché dai connessi esiti dell'attività istruttoria che la Sezione è a riguardo chiamata a svolgere.

A tal riguardo è fondamentale ricordare che il Bilancio di previsione 2022/2024 (L.R. n. 9/2022), le LL.RR. n. 4/2023 (di modifica della L.R. n. 17/2020 e n. 27/2022), la L.R. n. 9/2023 (Rendiconto generale della Regione Molise 2023), ed il bilancio consolidato della Regione Molise 2022 (DGR n. 381 del 13.12.2023) hanno ricevuto il parere non favorevole del Collegio dei Revisori dell'ente regionale. Come già notato in precedenza, peraltro, gli artt. 2 e 3 della L.R. n. 4/2023 e l'intera L.R. n. 9/2023 sono state oggetto di abrogazione con Legge regionale n. 4 del 14 giugno 2024. Le pronunce della Corte

costituzionale si innestano su una complessa sequenza di atti di programmazione e rendicontazione tutt'ora da portare a conclusione, nella piena attuazione del principio di continuità degli esercizi finanziari, che porta come corollario la necessità di evitare il riflesso di ogni inattendibilità dei dati contabili rilevati sugli esercizi successivi.

Legge regionale 29 dicembre 2023 n. 11

“Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, comma 1, lett. e) del d. lgs. 23.06.2011 n. 118, per il pagamento del compenso da attività professionale resa da avvocato del libero foro nella controversia tributaria R.G. n. 14081/2014 dinanzi alla Corte di Cassazione”.

B.U.R. Molise n. 54 del 29.12.2023 – Ed. straord.

La legge in esame, frutto della proposta di legge n. 11, approvata con D.G.R. n. 350 del 13.11.2023, riconosce il debito fuori bilancio, di un importo di euro 7.485,29, derivante dall’attività legale resa da avvocato di libero foro nella controversia tributaria R.G. n. 14081/2014 dinanzi alla Corte di cassazione.

Da quanto riportato nella relazione istruttoria a firma del direttore del Servizio Advocatura Regionale, *“...ancorché fosse stato dato mandato all’Avvocatura Regionale di espletare tutti gli impegni consequenziali, è mancata la formale assunzione del relativo impegno di spesa”* a fronte del preventivo presentato dal professionista ed accettato dall’ente in sede di conferimento dell’incarico.

Un primo elemento che va, dunque, rilevato è che già dagli atti allegati alla DGR 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.

Quanto alla copertura, la stessa è prevista nella norma finanziaria di cui all’art. 2 della legge in esame, e prevede che *“Agli oneri di cui alla presente legge, quantificati in euro 7.485,29 oneri compresi, si provvede con gli stanziamenti della Missione 01 “Servizi istituzionali e generali di gestione”, Programma 11 “Altri servizi generali” titolo 1 “Spese correnti”, capitolo 6710 “Attività legale esplicata dagli avvocati del libero foro per conto e nell’interesse della Regione Molise”, ricadente nel Servizio Advocatura regionale”.*

La copertura è stata, quindi, attuata mediante variazione per competenza e cassa di uguale importo al bilancio di previsione 2023/2025, esercizio finanziario 2023,

attingendo dagli stanziamenti della missione 20 cap 80008 (Fondo per le partite potenziali), incrementando di pari importo il cap. 6710.

Al riguardo si deve segnalare l'assenza della relazione tecnica a corredo della norma finanziaria, che rende inadeguato il rimando alla tecnica di copertura mediante stanziamento.

Conclusioni.

In conclusione, in base all'analisi che precede e a seguito del contraddittorio orale esplicitosi nella pubblica Adunanza del 12/09/2024, si deve in primo luogo porre in evidenza la significativa anemia legislativa, registrata da oltre un triennio e divenuta ormai una costante della produzione normativa regionale. In tale ottica, l'apparente maggior numero di leggi dello scorso anno risulta da imputarsi esclusivamente alla considerevole quantità di debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 e non anche ad una più intensa attuazione di politiche regionali.

Sulla descritta situazione di stasi impattano senza dubbio anche le vicende che hanno portato alla sospensione del giudizio di parifica 2021 ed alle già analizzate pronunce della Corte costituzionale intervenute nel corso del 2024.

Tuttavia, non può non rilevarsi 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.

Permangono, inoltre, le 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 stanziare.

Tali carenze nell'analisi tecnico-contabile hanno rappresentato ancora nel 2023 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. Ciò nonostante, in ottica prospettica deve positivamente apprezzarsi l'implementazione di un flusso procedurale di formazione delle leggi maggiormente orientato alla corretta attuazione dell'obbligo di copertura per mezzo della modifica dell'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale, con l'obiettivo di produrre analisi più idonee a dare reale contezza degli impatti finanziari delle norme di spesa sulla gestione dell'Ente.

L'estensore
(Emanuele Petronio)


EMANUELE PETRONIO
CORTE DEI CONTI
02.10.2024 13:04:47
GMT+02:00
CORTE DEI CONTI

Il Presidente
(Lucilla Valente)


LUCILLA VALENTE
CORTE DEI CONTI
02.10.2024 13:19:46
GMT+02:00
CORTE DEI CONTI

Depositata in Segreteria il 2 ottobre 2024

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)


SILVIA
STORTO
02.10.2024
13:29:37
GMT+02:00
CORTE DEI CONTI

