



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI ADOTTATE
NELLE LEGGI REGIONALI
ANNO 2024**

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI ADOTTATE
NELLE LEGGI REGIONALI
ANNO 2024**

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

Presidente di Sezione

Pres. Cinzia Barisano

Magistrato estensore

Primo Ref. Daniela Piacente

Supporto all'istruttoria e all'analisi finanziaria

Dott.ssa Elisabetta Lenoci

Dott.ssa Serafina Piccinonna

Supporto alla stesura dei capitoli n. 6 e n. 7

Dott.ssa Mara Luigiano



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario, <i>relatore</i>
Donatella Palumbo	Referendario
Mascello Valeria	Referendario
Pedaci Maria Rosaria	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Romanazzi Salvatore	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulle tipologie delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri previsti nelle leggi regionali pugliesi dell'anno 2024, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, modificato dall'art. 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;

Vista la richiesta istruttoria della Sezione (prot. n. 2141 del 6.5.2025) e le note di risposta della Regione Puglia del 4.6.2025, dell'11.6.2025, del 13.06.2025 e del 19.06.2025 (introitate, rispettivamente, al prot. Cdc n. 2754 del 5.6.2025, prot. n. 2862 dell'11.6.2025, n. 2916 del 16.6.2025 e n. 2956 del 19.6.2025);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 26 giugno 2025, convocata con ordinanza n. 16/2025, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia,

DELIBERA

di approvare la *«Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2024»*.

DISPONE

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

- al Presidente del Consiglio della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- al Presidente della Regione Puglia;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- alla Procura regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016, recante *«Codice di giustizia contabile»*, per la valutazione delle criticità riscontrate con riferimento all'art. 11 della l.r. Puglia n. 39 del 2024.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 26 giugno 2025.

Il Magistrato relatore

F.to Daniela Piacente

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 30 giugno 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci

INDICE

1.	Il quadro normativo di riferimento	1
2.	Il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.	4
2.1.	Recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di copertura finanziaria e verifica dell'obbligo ex art. 81, terzo comma, Cost.	7
2.1.1.	Anticipazioni di liquidità come improprio strumento di copertura	7
2.1.2.	Profili problematici in materia di copertura finanziaria	7
2.1.3	Profili di illegittimità costituzionale in ambito sanitario	9
2.2	Le diverse tipologie di oneri finanziari	11
2.3	Le diverse tipologie di copertura finanziaria.....	14
2.4	La quantificazione degli oneri finanziari – La relazione tecnica e la clausola di invarianza finanziaria	17
3.	La normativa regionale di contabilità.....	21
4.	Attività legislativa della Regione Puglia nel 2024	25
4.1	Leggi regionali onerose emanate nel 2024	30
❖	Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 2 “Modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31 (Riordino dell’Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB), in attuazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106) e disposizioni varie in materia sanitaria”	30
❖	Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 3 “Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta”	34
❖	Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 8 “Disposizioni per la tutela e valorizzazione del legno pregiato d’ulivo derivante da espianti a causa del batterio Xylella e delle creazioni artigianali di prodotti a contrassegno Albero d’ulivo secolare e monumentale della Puglia”	37
❖	Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 9 “Interventi per la diffusione della conoscenza, promozione, valorizzazione e tutela dei prodotti di eccellenza regionali relativi ai consorzi di tutela pugliesi delle DOP e IGP”	41
❖	Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 10 “Orti di Puglia. Disposizioni in materia di orti urbani, collettivi, didattici e socio-terapeutici e modifiche in materia di governo e uso del territorio”	44
	Legge regionale 28 marzo 2024, n. 13 “Modifica alla legge regionale 1° agosto 2020, n. 26 (Disposizioni varie urgenti) e disposizioni diverse”	46
❖	Legge regionale 28 marzo 2024, n. 14 “Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio Idrico Integrato”	49
❖	Legge regionale 9 aprile 2024, n. 16 “Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio) e disposizioni diverse”	53
❖	Legge regionale 30 maggio 2024, n. 21 “Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)”	56

❖ Legge regionale 30 maggio 2024, n. 22 “Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell’utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l’aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)”	60
❖ Legge regionale 30 maggio 2024, n. 23 “Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano”	63
❖ Legge regionale 19 luglio, n. 25 “Disposizioni per garantire il principio di pari opportunità e di parità di trattamento in riferimento all’orientamento sessuale, all’identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso”	65
❖ Legge regionale 13 novembre 2024, n. 28 “Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”	68
❖ Legge regionale 21 novembre 2024, n. 29 “Istituzione della Agenzia regionale per la Tecnologia, Trasferimento tecnologico e l’Innovazione”	71
❖ Legge regionale 29 novembre 2024, n. 36 “Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario. Attuazione dell’articolo 1, commi 527 - 527 quinquies, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come modificato dall’articolo 19 del decreto legge 9 agosto 2024, n. 113”	75
❖ Legge regionale 29 novembre 2024, n. 38 “Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026”	76
❖ Legge regionale 29 novembre 2024, n. 39 “Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 - 2026”	79
❖ Legge regionale 10 dicembre 2024, n. 41 “Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)”	106
4.2 Leggi recanti la clausola di invarianza finanziaria che hanno formato oggetto di approfondimento.....	109
❖ Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 “Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell’utero e delle altre patologie HPV-correlate”	109
❖ Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 4 “Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 42 (Disciplina dell’agriturismo) e modifica alla legge regionale 24 luglio 2012, n. 19 (Interventi di valorizzazione del comparto zootecnico)”	112
❖ Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 6 “Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2018, n. 16 (Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli)”	114
❖ Legge regionale 9 aprile 2024, n. 15 “Istituzione della Giornata regionale della costa e abrogazione dell’articolo 66 della legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)”	115
❖ Legge regionale 30 maggio 2024, n. 17 “Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione del mototurismo”	117
❖ Legge regionale 30 maggio 2024, n. 18 “Sclerosi laterale amiotrofica (SLA). Misure obbligatorie per la precisazione della diagnosi attraverso test genetici e istituzione del registro delle malattie neurodegenerative”	119

❖	Legge regionale 16 ottobre 2024, n. 26 <i>“Disposizioni per il potenziamento dell’attività ispettiva di controllo ai fini del miglioramento dell’efficacia delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nel sistema regionale e modifica alla legge regionale 30 dicembre 1994, n. 38 (Norme sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle Unità sanitarie locali in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517)”</i>	121
4.3.	Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate	123
5.	Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nella produzione legislativa regionale del 2024	134
5.1	La disciplina normativa in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio	134
5.2	I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell’art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011	135
5.3	Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio	140
6.	Le questioni di legittimità costituzionale sollevate	145
7.	Le pronunce della Corte costituzionale su leggi regionali pugliesi (al 26 giugno 2025)	153

1. Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116, prevede che le Sezioni regionali di controllo, annualmente *«trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri»*.

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

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

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

Tale disposizione risulta direttamente applicabile alle regioni, in forza della previsione di cui all'art. 19, comma 2, a mente del quale *«Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove*

funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17».

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

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

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

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

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

eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi e che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

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

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

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

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

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

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

giuridicamente perfezionate (da ultimo, cfr. Corte cost. sentenza n. 272/2011, secondo un principio espresso sin dalla sent. n. 30/1959);

- l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 183/2016);

- deve considerarsi onerosa anche la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa (cfr. Corte cost. n. 115/2012);

- non è consentita la c.d. copertura *ex post*, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (in questo senso, Corte cost., sentenza n. 26/2013);

- non può farsi riferimento a una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (Corte cost. sentenza n. 13/1987) e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (sentenze n. 213/2008 e n. 54/1983);

- deve ritenersi illegittima la legge regionale che prevede entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (Corte cost. sentenza n. 36/1961);

- non costituiscono, inoltre, idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (Corte cost. sentenza n. 16/1961) né i residui passivi (Corte cost. sentenze nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (Corte cost. sentenza n. 314/2003; *contra* sentenza n. 23/1967);

- la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale (cd. principio dell'autosufficienza della legge di spesa che richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime); in questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, Corte cost. sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970);

- la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o

maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze n. 18 del 2013, n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959);

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

- in ossequio al principio di trasparenza che governa il bilancio pubblico: *«È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sostituita articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio* (sentenza n. 274 del 2017) » (sentenza n. 138/2018);

- l'art. 81 Cost. impone che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2023, n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013);

- per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., non è consentito utilizzare, a copertura, il fondo di riserva per le spese impreviste, in quanto la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 190 del 2014);
- devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui *«l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico, risulta[ndo] priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza [della Corte costituzionale] in riferimento all'art. 81 Cost.»* (ex multis, sentenza n. 227 del 2019) (Corte cost. sent. n. 155/2022);
- le risorse già stanziare per spese previste in bilancio non possono 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 stanziare 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) (sentenza n. 200/2022).

2.1. Recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di copertura finanziaria e verifica dell'obbligo ex art. 81, terzo comma, Cost.

2.1.1. Anticipazioni di liquidità come improprio strumento di copertura

Con la sentenza n. **224/2023**, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, d.l. n. 133/2014 nella parte in cui non prevede che le risorse del fondo di rotazione ex art. 243-ter Tuel debbano essere utilizzate esclusivamente a titolo di cassa. La norma censurata, consentendo l'impiego di tali risorse per la copertura di debiti fuori bilancio e per il ripiano del disavanzo, si pone in diretto contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 119, settimo comma, Cost., che circoscrive il ricorso all'indebitamento esclusivamente al finanziamento di spese di investimento (c.d. *golden rule*), con conseguente alterazione degli equilibri finanziari dell'ente locale e rappresentazione non veritiera del risultato di amministrazione.

2.1.2. Profili problematici in materia di copertura finanziaria

- con **sentenza n. 53/2023**, la Corte ha affermato che, in assenza di una preventiva quantificazione dell'onere economico concernente le spese per il personale, non può considerarsi sufficiente, ai fini della copertura, la mera imputazione al capitolo di bilancio;
- con la **sentenza n. 64/2023**, è stato precisato che il differimento a un successivo programma attuativo non esime il legislatore regionale dall'obbligo di predisporre *ex ante* idonea copertura finanziaria, in ossequio al principio della previa quantificazione della spesa;
- con **sentenza n. 80/2023**, è stato precisato che, nel caso di spese di personale, le maggiori entrate possono costituire idonea copertura finanziaria solo qualora rappresentino risorse stabili e strutturali, risultando altrimenti inadeguate a garantire la copertura di oneri caratterizzati da natura permanente e incompressibilità nel tempo;
- con **sentenze nn. 51, 81, 114, 118 e 122 del 2023**, sono state dichiarate incostituzionali disposizioni regionali che imputavano gli oneri ad esercizi ormai conclusi, in violazione del principio di annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto;
- con **sentenza n. 82/2023**, la Corte ha ribadito che la clausola di invarianza finanziaria non può essere formulata in termini meramente assertivi, dovendo essere suffragata da adeguata dimostrazione economico-contabile circa la sostenibilità degli oneri mediante una più efficiente e sinergica utilizzazione delle risorse già stanziare in bilancio (cfr. sentenza n. 115/2012);
- nella **pronuncia n. 84/2023**, la Consulta ha censurato talune previsioni in materia di stabilizzazione del personale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, in quanto prive di adeguata quantificazione degli oneri a regime gravanti sia sul bilancio regionale che sui bilanci degli enti locali destinatari delle disposizioni;
- con **sentenza n. 110/2023**, il Giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali che autorizzavano uno stanziamento per il completamento della procedura di scioglimento di una società interamente partecipata dalla Regione, in quanto ritenute in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della

finanza pubblica di cui all'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), che vieta interventi di soccorso finanziario in favore di società partecipate in perdita.

- con **pronuncia n. 165/2023**, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che destinavano a copertura di nuovi oneri risorse di carattere straordinario, originariamente finalizzate al riequilibrio dei bilanci degli enti territoriali colpiti dalla crisi pandemica. Tali risorse, per la loro natura eccezionale e temporanea, non potevano essere distratte dalla loro destinazione originaria per finanziare spese correnti di carattere permanente;
- con la **sentenza n. 9/2024**, il Giudice costituzionale ha censurato la previsione della legge regionale siciliana che consentiva il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018 entro un termine decennale, in violazione dell'obbligo di tempestiva copertura della spesa ex art. 81, terzo comma, Cost.;
- con **sentenza n. 39/2024**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della l.r. Molise n. 6/2021 che autorizzavano la conservazione di residui attivi ultradecennali in assenza di idonea documentazione attestante la sussistenza dei presupposti per il loro mantenimento;
- con **pronuncia n. 120/2024**, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Sicilia n. 30/2021, che rideterminava integralmente il percorso di rientro dal disavanzo regionale, recependo le innovazioni introdotte dall'art. 7 del d.lgs. n. 158/2019, con conseguente dilazione dei tempi di recupero. Tale normativa, ampliando illegittimamente la capacità di spesa dell'ente, consentiva di effettuare nuove spese prive di idonea copertura, con ulteriore deterioramento dell'equilibrio finanziario e traslazione dell'onere di risanamento sui contribuenti presenti e futuri. La Corte ha ribadito che, in presenza di *deficit* strutturali, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, implementare misure di razionalizzazione della spesa e di efficientamento dei servizi pubblici (cfr. sentenze n. 235/2021 e n. 18/2019).

2.1.3 Profili di illegittimità costituzionale in ambito sanitario

Qui di seguito le principali pronunce della giurisprudenza costituzionale in ambito sanitario:

- **sentenza n. 134/2023:** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (*Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica*), in quanto prevedeva un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017 e si poneva in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie;
- **sentenza n. 1/2024:** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della l.r. Sicilia n. 6/2001, come novellato dall'art. 58, comma 2, della l.r. Sicilia n. 9/2015, per violazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, che impone alle regioni un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite afferenti al finanziamento del servizio sanitario regionale. La norma censurata, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'ARPA trovassero indistintamente copertura nel Fondo sanitario regionale, ometteva di operare la necessaria distinzione tra prestazioni riconducibili ai LEA e prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili mediante risorse del FSR. La Consulta ha precisato, altresì, che la Regione Siciliana, in quanto sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può stanziare in bilancio risorse per spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali di assistenza (cfr. sentenze n. 162/2022, n. 142 e n. 36/2021, n. 166/2020), in quanto i predetti vincoli costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost. (cfr. sentenze n. 36/2021, n. 130 e n. 62/2020, n. 197/2019);
- **sentenza n. 68/2024:** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9, in quanto ritenuti in contrasto con la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, funzionale ad evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie. Detto parametro, espressione

della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è stato ritenuto applicabile anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato;

- **sentenza n. 169/2024:** la Corte ha ribadito che l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 «*stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni*» (sentenza n. 132/2021), da cui deriva «*l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi*» (sentenza n. 132/2021). La *ratio* della norma risiede nell'esigenza di evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenze n. 1/2024 e n. 233/2022);

- **pronuncia n. 201/2024:** la Consulta ha accolto le censure di illegittimità costituzionale promosse avverso i commi 1 e 2 dell'art. 1 della l.r. Calabria n. 8/2024, nella parte in cui estendevano la previsione di prestazioni sanitarie per l'elettrosensibilità, non riconducibili ai LEA, con conseguente incremento della spesa sanitaria regionale e pregiudizio per la copertura finanziaria delle prestazioni essenziali.

2.2 Le diverse tipologie di oneri finanziari

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

L'esatta determinazione della natura della spesa costituisce operazione propedeutica all'individuazione delle relative coperture (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni nn. 12/2024/FRG e 10/2023/FRG).

La distinzione è tra:

- «*oneri inderogabili*», quali spese vincolate a determinati parametri, determinati da leggi e altri atti normativi, tra i quali rientrano le cd. spese obbligatorie (ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per

interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa). Si tratta di oneri non contraibili, se non a mezzo di una modifica legislativa di natura sostanziale;

- «*fattori legislativi*», quali spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo – quale limite massimo di spesa – e il periodo di iscrizione in bilancio; tale tipologia di onere può essere oggetto di rimodulazione ai sensi dell'art. 23, comma 3 della l. n. 196/2009 e va esclusa con riferimento alle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20). Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria;
- «*spese di adeguamento al fabbisogno*», quali spese diverse dalle precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Un ulteriore distinguo, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quello tra **spese ricorrenti o continuative** (caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità imprecisata di esercizi finanziari) e **spese pluriennali** (aventi una consistenza variabile, comunque non circoscritta ad un esercizio finanziario).

Soccorre, in tal caso, la previsione di cui **all'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011** come sostituito dall'art. 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126 del 2014, che, in linea con quanto statuito dall'art. 30, comma 6, della l. n. 196/2009, opera la distinzione tra spese continuative e spese pluriennali, individuando le relative modalità di copertura.

In dettaglio:

- «Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (**comma 1**).
- Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste

per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa» (comma 2).

In particolare, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, **in tema di spese a carattere continuativo/permanente**, superando l'originaria previsione del d.lgs n. 76/2000 (che all'art. 3 consentiva alle regioni, in caso di spese continuative e ricorrenti di individuare i relativi stanziamenti e quindi i mezzi di copertura ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri), introduce una disciplina maggiormente coerente con l'impianto costituzionale e l'obbligo di copertura sancito dall'art. 81, comma 3, Cost., allineandosi, in tal modo, anche alla previsione di cui all'art. 30, comma 6, della legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009 (sul punto, v. **Sezione delle autonomie n. 12/2024/FRG** che, richiamando Corte costituzionale n. 235 del 2020, fornisce una lettura coordinata delle due disposizioni – art. 30, comma 6 e art. 38, comma 1 - invitando il legislatore regionale a garantire la copertura dell'onere continuativo nel tempo, attraverso la previsione, nel caso di onere pluriennale o continuativo la cui dimensione a regime ecceda quella del terzo anno, meccanismi interni ed automatici di adeguamento).

La disposizione in parola (art. 38) prescrive, dunque, al legislatore regionale di quantificare l'ammontare degli oneri continuativi e ricorrenti per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione, nonché di indicare l'onere a regime per gli esercizi futuri, con possibilità di rinviare la quantificazione della spesa alla legge di bilancio nel solo caso di spese non obbligatorie (Corte cost. sent. n. 226/2021; n. 155/2022).

Si tratta, all'evidenza, di una prescrizione volta a garantire, per le spese continuative di natura obbligatoria, l'individuazione *ex ante* delle coperture necessarie a sostenere l'onere a regime, di carattere inderogabile e incompressibile, laddove, viceversa, nel caso di onere discrezionale, il modello prevede la possibilità di rinviare la definizione dei profili finanziari della singola legge alla modulazione annuale e triennale di bilancio.

Ne deriva che, nel primo caso (spese obbligatorie) è la legge sostanziale che istituisce l'onere a dover indicare il *quantum* anno per anno e l'onere a regime “[...] non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) a indicare un *quantum*, tenuto

conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva” (in termini, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2024/FRG).

2.3 Le diverse tipologie di copertura finanziaria

L'individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria ai maggiori oneri discendenti dai provvedimenti legislativi avviene secondo le modalità **tassativamente** individuate dall'art. 17 della l. n. 196/2009, espressamente **estese alle Regioni** dall'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

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

Costituiscono **mezzi di copertura “interni”**:

1. l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18 della l. n. 196/2009, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali (**art. 17, comma 1, lett. a)**);
2. la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (misura introdotta dalla l. n. 163/2016: **art. 17, comma 1, lett. aa)**);
3. la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri (**art. 17, comma 1, lett. b)**).

Vanno ricondotti ai “mezzi interni” anche i fondi di riserva disciplinati, per le Regioni, dall'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 che ne prevede tre tipologie: un fondo di riserva per le spese obbligatorie; un fondo di riserva per le spese impreviste; un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, iscritto nel solo bilancio di cassa.

Si tratta dei ccdd. capitoli fondo, la cui caratteristica è quella di non poter essere direttamente utilizzati per impegni di spesa: le somme iscritte devono essere, infatti,

trasferite ai pertinenti capitoli di spesa per essere successivamente impegnate a copertura di voci di spesa incipienti. I fondi in esame rappresentano elementi di flessibilità del bilancio, la cui previsione si giustifica per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili, che richiedano un'integrazione del relativo stanziamento (in termini, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

Costituiscono **mezzi di copertura "esterni"** le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basate su innovazioni legislative (**art. 17, comma 1, lett. c**)).

È stato al riguardo precisato che *«il riferimento al carattere legislativo delle modifiche è essenziale per escludere utilizzi a copertura di mere previsioni di entrate migliorative rispetto alla legislazione vigente»* (cfr. Sezione delle autonomie n. 12/2024/FRG e n. 10/2023/FRG).

L'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta a una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie (cfr. Sezione delle autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR, *«Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213»*).

Il mancato o marginale ricorso ai fondi speciali quale strumento ordinario di finanziamento delle leggi di spesa regionali, a fronte viceversa di un significativo ricorso a variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa (in forza di nuove valutazioni politiche che conducono a rivisitare la scala delle priorità degli interventi), potrebbe evidenziare, se non un problema di copertura, carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR).

Va precisato, altresì, che lo spostamento di risorse da una finalità a un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sul titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso e sulla relativa finalità primigenia, che soprattutto nel caso di oneri inderogabili, andrà contestualmente rivisto attraverso una modifica legislativa di natura sostanziale.

Da ultimo va rammentato che, come si desume dall' art. 17 della legge n. 196/2009 non è consentita la copertura dei 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, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR).

In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri prodotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, vieppiù nel caso degli oneri permanenti di carattere incompressibile (ad es. spese per il personale).

A tale ultimo riguardo, il comma 7 del citato art. 17 prevede espressamente che *«[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento»*.

Tale principio ha trovato concreta applicazione in una recente sentenza della Consulta n. 226 del 2021, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge regionale che individuavano la copertura nello stanziamento di bilancio, senza tuttavia comprovare, attraverso la relazione tecnica, l'esistenza di risorse disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri; ciò in quanto *«costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste»* (ex multis, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017).

Al riguardo, la Corte ha aggiunto che *«[t]ale principio trova vieppiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità»*,

per poi concludere che *«laddove comunque si dovesse ritenere che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un’analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009)»* (sentenza n. 226 del 2021, punto 12.6 del Considerato in diritto).

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

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

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

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

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

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR (*«Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213»*), la Sezione delle autonomie ha richiamato l’attenzione delle regioni circa la necessità di approntare una

documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della l. n. 196/2009, tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale.

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

L'esigenza di migliorare il corredo informativo delle relazioni tecniche è stata ribadita di recente anche dalle Sezioni riunite di controllo della Corte dei conti che, con deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/2024 (*«Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2023»*), hanno evidenziato che le relazioni tecniche *«non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato».* Osservano, in particolare, come le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di relazioni tecniche esaustive, possano rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica e tradursi *«nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i richiamati principi di bilancio».*

Sempre le Sezioni riunite hanno più volte segnalato, con riferimento ai casi di copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere, che *«non sempre [...] la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste - come per taluni casi in esame - ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di*

bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio» (da ultimo, Sezioni riunite di controllo della Corte dei conti, deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/2024).

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

È stato, in particolare, evidenziato come, nelle ipotesi di c.d. irrilevanza finanziaria, l'assenza di una relazione tecnico-finanziaria risulti particolarmente grave, poiché si impedisce, di fatto, di valutare «*i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione*» (Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 8/SSRRCO/RQ/2024).

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

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

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

3. La normativa regionale di contabilità

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

In particolare, in tema di **spese continuative e ricorrenti**, l'**art. 29** della citata l. reg. di contabilità n. 28 del 2001 (*«Leggi che disciplinano spese continuative o ricorrenti»*), prevede che *«Le leggi regionali che prevedono spese operative di carattere continuativo o ricorrente indicano soltanto gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviano espressamente alle leggi di bilancio la determinazione della entità della relativa spesa e della copertura finanziaria»*.

Si tratta, all'evidenza, di un modello normativo non pienamente coerente con l'impianto costituzionale in tema di obblighi di copertura (art. 81, comma 3, Cost.), nonché con la normativa statale in tema di oneri permanenti e obbligatori (art. 30 della legge n. 196/2009 e art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011) che fanno obbligo per ciascuna legge comportante spesa obbligatoria permanente e incompressibile di indicare oneri e coperture a regime.

L'ordinamento contabile regionale dovrà, pertanto, sul punto, conformarsi al modello come introdotto e disciplinato dalle anzidette disposizioni nazionali.

Quanto alla documentazione che deve accompagnare ogni singolo progetto di legge, **l'art. 34 della citata legge**, come modificato dall'art. 3 della l. reg. n. 35 del 2013, specifica, al riguardo:

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

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

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

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

L'art. 35, in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa, prevede che: «La copertura finanziaria delle leggi regionali che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata con le seguenti modalità:

- a. mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 52, sia con riferimento al bilancio pluriennale che al bilancio annuale, restando in ogni caso precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;*
- b. mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative regionali di spesa;*
- c. mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.*

Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale».

Inoltre, la Regione Puglia, con **deliberazione 2 ottobre 2018, n. 181** dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ha adottato le «*Direttive sul processo di quantificazione degli oneri finanziari delle proposte di legge*», al fine di dare più efficace attuazione a quanto disposto dall'art. 81, comma 3, della Costituzione, all'art. 19 della l. n. 196/2009 e all'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011.

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

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

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

Da ultimo, si segnala la **deliberazione della Giunta regionale n. 1855 del 23 dicembre 2024**, con la quale è stato approvato un nuovo Regolamento interno recante la “Disciplina del procedimento legislativo e regolamentare di iniziativa del Governo regionale”.

Il provvedimento si propone di aggiornare in modo organico l’intero iter normativo di competenza della Giunta, superando la previgente disciplina dettata dalla deliberazione del 23 novembre 2010, n. 2484, che viene conseguentemente abrogata.

Il nuovo Regolamento, in particolare, **all’art. 7**, prevede che:

- i disegni di legge comportanti nuovi o maggiori oneri contengano l’indicazione della natura della spesa (diretta o indiretta, continuativa o occasionale), la relativa quantificazione (anche nel caso di oneri posti a carico di altri enti del sistema regionale o di altre pubbliche amministrazioni), nonché le modalità di copertura con riferimento al bilancio annuale e pluriennale (comma 2);
- i disegni di legge privi di nuovi o maggiori oneri, o recanti oneri interamente compensati mediante risorse disponibili a legislazione vigente, rechino una clausola di non onerosità o di invarianza finanziaria (comma 4);

- tale clausola debba essere corredata di relazione tecnica, con indicazione degli elementi idonei a dimostrarne l'invarianza finanziaria, inclusi dati contabili e riferimenti puntuali alle risorse già allocate o ai risparmi generati da altre disposizioni (comma 5).

L'art. 8 del Regolamento prevede, inoltre, che ogni schema di disegno di legge sia corredato:

- di una **relazione tecnica illustrativa**, con quantificazione degli oneri per ciascuna disposizione e indicazione della loro natura, metodi di stima e attendibilità dei dati;
- di **referto tecnico**, il quale, nel caso di clausole di invarianza fondate su disponibilità già allocate in bilancio, deve riportare l'entità delle risorse esistenti, le unità gestionali utilizzabili e le eventuali riprogrammazioni.

Viene precisato, altresì, che la clausola di invarianza non può essere utilizzata in presenza di spese aventi natura obbligatoria e che nel caso in cui il procedimento legislativo non si concluda entro il termine dell'esercizio finanziario, la struttura proponente è tenuta a riattivare l'*iter* normativo, previa attualizzazione del *referto tecnico* e, ove necessario, della relazione tecnica.

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2024

Nel corso dell'esercizio 2024, il Consiglio della Regione Puglia ha approvato n. **43** leggi regionali, delle quali **19** su disegni di legge presentati dalla Giunta regionale e **24** sulla base di proposte di legge formulate da consiglieri regionali; n. **16** leggi recano la clausola di invarianza finanziaria.

Sono escluse dalla presente disamina le tre leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, già oggetto di specifico esame da parte di questa Sezione. Si tratta, nello specifico: della **legge regionale 29 novembre 2024, n. 37** «*Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023*»; **legge regionale 31 dicembre 2024, n. 42** «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)*»; **legge regionale 31 dicembre 2024, n. 43** «*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2025 e pluriennale 2025-2027*».

Ci si limita, al riguardo, a rilevare che l'art. 243 (*Norma di rinvio*) della *legge di stabilità regionale 2025*, (Capo II *Disposizioni finali*), prevede espressamente che la copertura degli oneri ivi previsti è demandata alla correlata legge regionale di bilancio 2025-2027, secondo il principio di coordinamento tra i documenti della programmazione finanziaria regionale (cfr. punto 7 dell'all. 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, a mente del quale «*La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente*»).

I venticinque provvedimenti legislativi con effetti finanziari sul bilancio regionale che hanno formato oggetto di esame sono di seguito elencati:

1. Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 2 «*Modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB), in attuazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106) e disposizioni varie in materia sanitaria*»;
2. Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 3: «*Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta*»;

3. Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 8 *“Disposizioni per la tutela e valorizzazione del legno pregiato d’ulivo derivante da espianti a causa del batterio Xylella e delle creazioni artigianali di prodotti a contrassegno Albero d’ulivo secolare e monumentale della Puglia”*;
4. Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 9 *“Interventi per la diffusione della conoscenza, promozione, valorizzazione e tutela dei prodotti di eccellenza regionali relativi ai consorzi di tutela pugliesi delle DOP e IGP”*;
5. Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 10 *“Orti di Puglia. Disposizioni in materia di orti urbani, collettivi, didattici e socio-terapeutici e modifiche in materia di governo e uso del territorio”*;
6. Legge regionale 28 marzo 2024, n. 13 *“Modifica alla legge regionale 1 agosto 2020, n. 26 (Disposizioni varie urgenti) e disposizioni diverse”*;
7. Legge regionale 28 marzo 2024, n. 14 *“Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio Idrico Integrato”*;
8. Legge regionale 9 aprile 2024, n. 16 *“Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio) e disposizioni diverse”*;
9. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 21 *“Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)”*;
10. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 22 *“Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell’utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l’aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)”*;
11. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 23 *“Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano”*;
12. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 24 *“XI legislatura – 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l’istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio, all’accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la*

formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023”;

13. Legge regionale 19 luglio 2024, n. 25 *“Disposizioni per garantire il principio di pari opportunità e di parità di trattamento in riferimento all’orientamento sessuale, all’identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso”;*
14. Legge regionale 13 novembre 2024, n. 28 *“Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”;*
15. Legge regionale 21 novembre 2024, n. 29 *“Istituzione della Agenzia regionale per la Tecnologia, Trasferimento tecnologico e l’Innovazione”;*
16. Legge regionale 27 novembre 2024, n. 31 *“XI legislatura – 21° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”;*
17. Legge regionale 27 novembre 2024, n. 32 *“XI legislatura – 22° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”;*
18. Legge regionale 27 novembre 2024, n. 33 *“XI legislatura – 23° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”;*
19. Legge regionale 27 novembre 2024, n. 34 *“XI legislatura – 24° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”;*
20. Legge regionale 27 novembre 2024, n. 35 *“XI legislatura – 25° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”;*

21. Legge regionale 29 novembre 2024, n. 36 *“Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario. Attuazione dell’articolo 1, commi 527 - 527 quinquies, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come modificato dall’articolo 19 del decreto legge 9 agosto 2024, n. 113”*;
22. Legge regionale 29 novembre 2024, n. 38 *“Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026”*;
23. Legge regionale 29 novembre 2024, n. 39 *“Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 - 2026”*;
24. Legge regionale 10 dicembre 2024, n. 40 *“XI legislatura - 26° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126”*;
25. Legge regionale 10 dicembre 2024, n. 41 *“Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)”*.

Hanno, inoltre, formato oggetto di approfondimento i seguenti provvedimenti legislativi recanti la clausola di invarianza finanziaria:

1. Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1: *“Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell’utero e delle altre patologie HPV-correlate”*;
2. Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 4 *“Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 42 (Disciplina dell’agriturismo) e modifica alla legge regionale 24 luglio 2012, n. 19 (Interventi di valorizzazione del comparto zootecnico)”*;
3. Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 6 *“Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2018, n. 16 (Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli)”*;
4. Legge regionale 9 aprile 2024, n. 15 *“Istituzione della Giornata regionale della costa e abrogazione dell’articolo 66 della legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)”*;
5. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 17 *“Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione del mototurismo”*;

6. Legge regionale 30 maggio 2024, n. 18 *“Sclerosi laterale amiotrofica (SLA). Misure obbligatorie per la precisazione della diagnosi attraverso test genetici e istituzione del registro delle malattie neurodegenerative”*;
7. Legge regionale 16 ottobre 2024, n. 26 *“Disposizioni per il potenziamento dell’attività ispettiva di controllo ai fini del miglioramento dell’efficacia delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nel sistema regionale e modifica alla legge regionale 30 dicembre 1994, n. 38 (Norme sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle Unità sanitarie locali in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517)”*.

Di seguito si riportano gli esiti dell’analisi condotta dalla Sezione, anche alla luce delle considerazioni e integrazioni istruttorie trasmesse dalla Regione Puglia con note del 4.6.2025, dell’11.6.2025, del 13.06.2025 e del 19.06.2025, nonché della documentazione reperita sul sito istituzionale <https://giac.consiglio.puglia.it/web/leggi-regionali>, in cui è consultabile, per ogni legge promulgata, il fascicolo del Consiglio regionale.

Verranno in un primo tempo esaminate le singole leggi di spesa, dando evidenza dell’onere finanziario e dei relativi criteri di quantificazione, in uno agli strumenti di copertura previsti ed eventuali osservazioni da parte di questa Sezione, per poi passare alla disamina delle leggi prive di impatto finanziario.

Le leggi regionali relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, saranno esaminate nel successivo capitolo n. 5.

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

Come di recente chiarito dalla Sezione delle autonomie, circa la tempistica entro la quale la Sezione di controllo è chiamata ad approvare il referto *“la relazione referto dovrebbe precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale [...] in quanto quest’ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell’esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell’esercizio oggetto del*

successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di irregolarità riferiti alla legislazione regionale costituisce dunque la premessa della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, in quanto una legge di spesa priva di adeguata copertura potrebbe riverberare effetti sugli equilibri della gestione" (in termini, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2024/FRG).

4.1 Leggi regionali onerose emanate nel 2024

❖ **Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 2** *"Modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB), in attuazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106) e disposizioni varie in materia sanitaria"*

Disegno di legge della Giunta regionale n. 77 del 16.05.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge regionale in esame introduce modifiche alla normativa concernente l'Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB) e dispone ulteriori interventi in ambito sanitario. Il provvedimento si articola in due capi distinti.

Il Capo I apporta modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31, intervenendo sulla disciplina relativa alla nomina del direttore generale dell'IZSPB mediante l'introduzione di un meccanismo di selezione e la specificazione dei requisiti di partecipazione all'avviso pubblico, con riduzione del termine procedimentale da centoventi a novanta giorni. Si tratta di una norma priva di effetti finanziari in quanto, sotto il profilo contenutistico, introduce disposizioni di natura ordinamentale.

Il Capo II interviene in **materia sanitaria**. In particolare:

- **l'articolo 2** della legge regionale n. 2/2024 introduce una modifica all'articolo 5 della legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 (*Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue*), come precedentemente modificato dall'articolo 9 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34. L'intervento normativo opera una riclassificazione contabile relativamente al progetto "*Colon al sicuro*", con modifica dell'imputazione di bilancio da "*missione 13, programma 7, titolo 1*" a "*missione 12, programma 2, titolo 1*". La disposizione in esame si configura quale intervento

correttivo adottato dal legislatore regionale in risposta all'impugnativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri dinanzi alla Corte costituzionale, al fine di rimuovere i profili di illegittimità costituzionale rilevati;

- **l'articolo 3** apporta modifiche all'art. 17 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 (*"Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023 - 2025"*), innalzando **da 20 a 30 milioni di euro** la dotazione finanziaria destinata al rimborso di prestazioni sanitarie urgenti e indifferibili erogate dagli istituti ospedalieri (nello specifico, reti tempo dipendenti - *ictus, infarto, trauma* - non programmabili, derivanti da accesso in pronto soccorso ed erogate in regime di ricovero; prestazioni di specialistica ambulatoriale di radioterapia, PET-TC, oltre alle ulteriori prestazioni di specialistica ambulatoriale ritenute salvavita).

L'articolo 17, al fine di garantire la continuità assistenziale in favore degli assistiti e non interrompere l'erogazione di interventi sanitari considerati salvavita, prevede il finanziamento di tali prestazioni urgenti e indifferibili *"a parte"* rispetto al tetto di spesa assegnato in favore degli ospedali. Detto riconoscimento *"a parte"* opera a valere dall'esercizio 2024 *"fermo restando il rispetto e nei limiti del finanziamento annuale del fondo sanitario regionale"*.

L'incremento da 20 milioni a 30 milioni di euro della dotazione finanziaria interessa il capitolo U1301139 della Missione 13 (*"Tutela della salute"*) Programma 1 (*"Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia LEA"*) titolo 1 e trova copertura mediante corrispondente riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa iscritte sul capitolo U0741090 (medesima Missione, Programma e Titolo).

- **l'articolo 4** dispone uno stanziamento di **1 milione di euro** per ciascuno degli esercizi finanziari 2024, 2025 e 2026, destinato al rimborso delle spese sostenute dai pazienti affetti da malattie rare, in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale n. 12/2005, come sostituito dall'articolo 12 della legge regionale n. 51/2021. Il predetto stanziamento trova allocazione nel bilancio regionale autonomo nell'ambito della missione 12 (*"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*), programma 5 (*"Interventi per le famiglie"*), titolo 1.

La normativa in esame modifica in maniera significativa il quadro finanziario precedentemente delineato dall'articolo 13 della legge regionale n. 12/2005, come

modificato dalla legge regionale n. 51/2021. Quest'ultima, per le medesime finalità di rimborso, aveva previsto:

- per l'esercizio finanziario 2022: una dotazione di euro 100.000, in termini di competenza e cassa;
- per gli esercizi finanziari 2023 e 2024: una dotazione di euro 150.000 per ciascuna annualità, in termini di competenza.

La legge regionale n. 2/2024 determina un rilevante incremento della dotazione finanziaria, che passa da euro 150.000 a euro 1.000.000 per l'annualità 2024, con estensione del medesimo importo anche agli esercizi 2025 e 2026.

Secondo quanto riportato nel referto tecnico allegato all'emendamento che ha introdotto la disposizione in esame, l'incremento di euro 850.000 per ciascuna delle annualità del triennio 2024-2026 è stato realizzato mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa iscritta sul capitolo U1205015 (*"Contributi economici per sostegno alle famiglie per percorsi di PMA"*), a beneficio del capitolo U1205018 (*"Fondo sociale di sostegno per il rimborso delle spese sostenute dai pazienti affetti da malattie rare"*).

Di particolare rilevanza l'indicazione, sempre contenuta nel referto tecnico, circa la necessità di un *"tempestivo rifinanziamento"* del capitolo U1205015, al fine di ripristinarne la dotazione originaria.

Richiesta di chiarimenti

In assenza di una relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alle disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 della l.r. n. 2 del 2024, l'amministrazione regionale è stata invitata a fornire puntuali chiarimenti in ordine ai parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri, alle motivazioni sottese agli incrementi di spesa, ai presupposti che hanno reso disponibili le risorse oggetto di riduzione e alla coerenza con gli obiettivi di spesa inizialmente programmati.

Riscontro della Regione

In relazione **all'articolo 3** della legge regionale 16 febbraio 2024, n. 2, la Regione riferisce che l'incremento da 20 a 30 milioni di euro trova la sua giustificazione nell'impatto economico effettivo registrato dalle prestazioni *indifferibili e urgenti* e risulta coerente con i dati storici rilevati. Per quanto concerne la copertura finanziaria, afferma che le risorse utilizzate per l'incremento di spesa sono state prelevate dal capitolo U0741090 e

riguardano stanziamenti del bilancio di competenza, non derivando da economie di spesa registrate negli anni precedenti.

In relazione all'incremento dell'onere finanziario per le malattie rare da euro 150.000 a euro 1.000.000 (**articolo 4**), la Regione Puglia ha riferito che il Sistema Informativo regionale registra 31.551 soggetti con diagnosi attive di malattie rare, assistiti attraverso una rete costituita da 6 ospedali principali e 18 strutture di prossimità e che l'inadeguatezza dell'offerta, a fronte di oltre 2.000 patologie diverse, comporta la necessità di prestazioni extraregionali.

In merito alla copertura della maggiore spesa, la Regione precisa che la stessa è garantita dalla riallocazione di risorse precedentemente destinate alla Procreazione Medicalmente Assistita (PMA), che nell'anno 2024 non era ancora ricompresa nei LEA e per la quale risultavano già assegnate alle ASL pugliesi risorse provenienti sia da fondi ministeriali vincolati sia da risorse di bilancio autonomo degli anni precedenti (contributi di natura sociale). Il mutamento del quadro normativo (d.m. 25 novembre 2024, in vigore dal 30 dicembre 2024) che ha ricompreso la PMA nei Livelli Essenziali di Assistenza, comportando il finanziamento attraverso le risorse del Fondo Sanitario indistinto, ha consentito la diversa destinazione delle risorse regionali. Alla luce di tali circostanze, non si è reso necessario ripristinare lo stanziamento originario in favore della PMA, in quanto le risorse residue si sono rivelate sufficienti a coprire le spese già liquidate dalle Aziende Sanitarie Locali a titolo di contributo sociale.

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti, non senza rilevare come entrambe le disposizioni normative, che hanno determinato il notevole incremento della spesa sanitaria, siano state introdotte attraverso emendamenti privi della prescritta relazione tecnico-finanziaria, necessaria a quantificare in modo puntuale gli oneri derivanti dalle modifiche approvate. Tale omissione integra la violazione dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, disposizione che impone che ogni proposta normativa comportante oneri finanziari debba essere accompagnata da una dimostrazione rigorosa degli effetti finanziari attesi, pena la compromissione della corretta valutazione della sostenibilità finanziaria della spesa.

Inoltre, nel corso dell'istruttoria non sono stati forniti elementi sufficienti a illustrare in modo chiaro i criteri sottesi alla quantificazione dell'onere previsto dall'articolo 4 (che ha determinato l'aumento dello stanziamento da euro 150.000 a euro 1.000.000 annui per il triennio 2024-2026 in favore dei pazienti affetti da malattie rare). Sebbene sia stato richiamato il numero complessivo dei soggetti assistiti (oltre 31.000), nonché le criticità connesse all'insufficienza dell'offerta sanitaria regionale, non è stato esplicitato il metodo di calcolo adottato per determinare l'importo stanziato, né sono stati indicati i fabbisogni stimati o i parametri utilizzati.

Alla luce di quanto precede, il Collegio formula specifica raccomandazione affinché l'Amministrazione regionale assicuri, anche in sede di approvazione degli emendamenti, il puntuale rispetto delle disposizioni normative in materia di quantificazione e copertura degli oneri derivanti da norme regionali, al fine di garantire la trasparenza del processo decisionale e la sostenibilità delle scelte di finanza pubblica. **In conclusione, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non risulti conforme alle previsioni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge n. 196 del 2009.**

❖ **Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 3 "Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta"**

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 734 del 15.03.2023

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la legge in esame, la Regione Puglia intende promuovere la costituzione di una fondazione di partecipazione denominata *Fondazione della Disfida di Barletta* avente personalità giuridica di diritto privato e disciplinata, per quanto non espressamente previsto dalla legge medesima, dalle norme del Codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo.

Alla Fondazione possono partecipare, oltre alla Regione Puglia, le amministrazioni provinciali e comunali, gli altri enti locali, altri soggetti pubblici e privati.

È stato previsto che la Fondazione collabori prioritariamente, oltre che con l'amministrazione regionale, con il Comune di Barletta, la Provincia e i Comuni della Provincia (BT), gli enti, le fondazioni e le organizzazioni culturali aventi sede nel

territorio regionale per la realizzazione dei propri scopi. Le attività della stessa si esplicano prevalentemente nell'ambito del territorio regionale pugliese, ferma restando la possibilità di addivenire ad accordi di collaborazione e di partenariato con altri enti e istituzioni operanti in altri territori regionali o a livello nazionale e internazionale, per promuovere iniziative ed eventi di rilievo sovraregionale.

In base all'articolo 2 la Regione Puglia assume la qualità di socio fondatore- promotore della Fondazione, subordinatamente all'approvazione dello Statuto e alla stipulazione dell'atto costitutivo entro l'anno 2024.

L'articolo 6 concerne il patrimonio della Fondazione costituito dal fondo di dotazione e dal fondo di gestione; segnatamente, la Regione Puglia concorre:

- alla costituzione del fondo di dotazione con una somma di euro 50 mila;
- al fondo di gestione per l'anno 2024 con un importo pari a euro 50 mila e per gli anni 2025 e 2026 con un importo di euro 100 mila, mentre per gli anni successivi con un importo assegnato al rispettivo capitolo di bilancio in sede di approvazione del bilancio annuale e pluriennale.

L'art. 7 reca la norma finanziaria. Per la copertura dell'onere relativo alla costituzione del fondo di dotazione (euro 50.000), si prevede la creazione di un nuovo capitolo (CNI "Fondo di dotazione Fondazione Disfida di Barletta") nella missione 5 programma 2 titolo 3, previa riduzione della dotazione del titolo 1 dello stesso programma della missione 5, cap. U0813047. Per la quota al fondo di gestione, si fa rinvio agli stanziamenti del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 - 2026; per gli esercizi successivi al 2026, si fa rinvio agli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio.

Richiesta di chiarimenti

L'amministrazione regionale è stata invitata a fornire chiarimenti sull'effettiva costituzione della Fondazione nell'anno 2024, sulle ragioni dell'assunzione dell'onere finanziario a regime oltre il triennio iniziale, nonché sul provvedimento normativo che autorizza la spesa sul capitolo U0813047 oggetto di riduzione e sulle tecniche di copertura finanziaria (rinvio agli stanziamenti di bilancio), non in linea con le previsioni dell'articolo 17 della legge n. 196/2009.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito che la Fondazione non risulta costituita entro il 31.12.2024. Ha chiarito che l'autorizzazione legislativa della spesa afferente al capitolo U0813047 trova fondamento nella legge regionale 29 aprile 2004, n. 6, recante "*Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali*" e che le finalità del predetto capitolo risultano coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla legge in esame. Ha specificato, infine, che lo stanziamento di bilancio è stato ritenuto utilizzabile in quanto privo di vincoli derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, da atti di indirizzo vincolanti ovvero da spese aventi carattere obbligatorio. Non ha viceversa fornito elementi sulle ragioni della previsione di un onere a regime né sulla tecnica di copertura utilizzata.

Osservazioni della Sezione

La relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di legge consente di comprendere il processo di quantificazione e di stima operato dall'Ente in ordine alle spese di gestione e funzionamento della Fondazione (programmi da realizzare e relativi costi).

Diversamente, non viene fornita alcuna indicazione in merito ai criteri utilizzati per determinare l'ammontare della spesa prevista per la «*costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della Fondazione*».

Inoltre, non risultano forniti chiarimenti in ordine ai presupposti che giustificano la previsione di un onere "a regime".

Al riguardo giova rammentare che la previsione di un onere a regime a carico del bilancio regionale soggiace a presupposti rigorosi. In tal senso, assume rilievo l'esistenza di una convenzione che regoli in modo puntuale le modalità di erogazione del contributo e ne assicuri la stretta correlazione con un interesse pubblico concreto e attuale. Deve, in altri termini, emergere con chiarezza il nesso funzionale tra gli obiettivi perseguiti dalla Fondazione e le finalità pubbliche proprie dell'Amministrazione, al fine di scongiurare l'assegnazione di risorse pubbliche in favore di soggetti privati, in assenza di un effettivo ritorno in termini di servizi o benefici per la collettività.

Quanto al profilo **delle coperture finanziarie**, si rileva che, per le spese di gestione, è stato previsto il ricorso alle risorse disponibili "a legislazione vigente". Sul punto, occorre richiamare l'attenzione dell'Ente sull'opportunità di contenere il ricorso a tale modalità di copertura, che – come rilevato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti

(deliberazione n. 24/SSRRCO/RQ/2023; deliberazione n. 1/SSRRCO/RQ/2025) – si traduce in un’inversione della fisiologica sequenza tra approvazione delle leggi onerose e predisposizione dei relativi stanziamenti.

In considerazione di quanto precede, la Sezione ritiene che la tecnica legislativa impiegata non appaia pienamente conforme al principio di copertura sancito dall’art. 81 Cost. e dall’art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

❖ **Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 8 “Disposizioni per la tutela e valorizzazione del legno pregiato d’ulivo derivante da espianti a causa del batterio Xylella e delle creazioni artigianali di prodotti a contrassegno Albero d’ulivo secolare e monumentale della Puglia”**

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 218 del 29.06.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente (non aggiornata)

Referto tecnico: presente

La legge regionale prevede una serie articolata di interventi finalizzati alla valorizzazione del legno pregiato d’ulivo derivante da espianti conseguenti all’adozione delle misure fitosanitarie di contenimento della diffusione del batterio xylella, stanziando un importo di euro 150.000,00 annui per il triennio 2024 – 2026.

L’onere di 150.000,00 euro appare calibrato principalmente sui costi di esercizio del centro pilota di raccolta, stagionatura e prelaborazione del legno pregiato individuato nella Provincia di Lecce, come rilevabile dalla relazione tecnico-finanziaria risalente all’iniziale proposta di legge del 2021.

Nello specifico, sono stati ipotizzati i seguenti costi: affitto del capannone (euro 60.000 l’anno); acquisto legna da privati (euro 25.000); costo personale lavorativo e di sorveglianza (euro 64.346,88) per un importo complessivo di euro 149.346,88, in linea con lo stanziamento previsto.

Tuttavia, la legge nella sua formulazione definitiva prevede una gamma più ampia di interventi che includono:

- sostegno all’avviamento di imprese artigianali che facciano uso del legno quale materia prima, anche incentivando la partecipazione di tali imprese a fiere, saloni e altre iniziative (art. 1, co. 2);

- creazione di spazi espositivi volti alla musealizzazione, alla esaltazione e conservazione della memoria storica espressa dagli ulivi secolari e monumentali di particolare pregio anagrafico ed estetico (art. 1, co. 3);
- istituzione di centri regionali di raccolta del legno in ogni provincia colpita (non solo Lecce), con la concessione di contributi a fondo perduto, nei limiti dello stanziamento di bilancio, a parziale copertura dei costi di esercizio previsione (art. 2, co. 1);
- sostegno allo svolgimento delle attività di opificio artigianale e semi industriale, nonché di quelle laboratoriali di tipo artigianale, con particolare riferimento alla protezione e valorizzazione dei tronchi scultorei monumentali destinati esclusivamente alle lavorazioni dell'artigianato artistico, promuovendo l'adozione di lavorazioni sostenibili, finalizzate al riuso e alla riduzione dell'impatto ambientale (art. 3, co. 3);
- promozione e sostegno, mediante apposite misure economiche, del commercio del legno derivante da espianti finalizzato alla lavorazione e alla trasformazione (art. 3, co. 4);
- accreditamento di corsi professionali di formazione in ebanisteria e operatori e tecnici, valorizzando le docenze tenute da imprenditori artigiani pugliesi e dai Maestri artigiani riconosciuti ai sensi della disciplina regionale vigente e promuovendo progetti formativi integrativi negli istituti scolastici secondari (art. 4, commi 1-3);
- promozione di relazioni tra operatori economici del settore (art. 6).

L'articolo 9 reca la norma finanziaria; gli oneri per il triennio 2024-2026, come detto, sono stati quantificati in **euro 150 mila annui**.

Quanto alle **coperture** si è provveduto per il 2024 a iscrivere quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023 in termini di competenza e cassa, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, del bilancio regionale; per le annualità 2025-2026 è stata assegnata una dotazione finanziaria a valere sul fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio (missione 20, programma 3, titolo 1).

Peraltro, è stato stabilito che possono concorrere alla copertura degli oneri le risorse del Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia e le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati dai

Fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste.

Richieste di chiarimenti

In sede di esame istruttorio, è stata rilevata l'assenza di una relazione tecnico-finanziaria aggiornata, che tenesse conto della versione definitiva del testo normativo. Tale carenza documentale non ha consentito di verificare l'adeguatezza dello stanziamento previsto rispetto all'ampliamento delle finalità contenute nella legge approvata.

Pertanto, si è reso necessario invitare l'Amministrazione regionale a fornire chiarimenti su due specifici aspetti. In primo luogo, è stato richiesto di precisare se l'onere quantificato nella misura di euro 150.000,00 fosse stato calibrato in modo da includere tutti gli interventi correlati alla legge in esame, ulteriori rispetto a quelli originariamente previsti per il solo centro pilota di raccolta della Provincia di Lecce. In caso affermativo, l'Amministrazione è stata invitata a fornire l'esatta quantificazione degli oneri relativi a ciascuna delle finalità.

In secondo luogo, con riferimento alle ulteriori fonti di finanziamento menzionate nella legge - segnatamente le risorse del Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia e i fondi provenienti dai programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati dai Fondi strutturali europei - è stato chiesto di chiarire in che modo e in quale misura tali risorse aggiuntive siano destinate a concorrere e a integrare le coperture finanziarie già previste dall'articolo 9, comma 1, della legge regionale.

Riscontro della Regione

Con riferimento al primo quesito, l'Amministrazione ha precisato che l'importo di euro 150.000,00 è stato determinato tenendo conto dei costi complessivi attesi, comprensivi delle spese per il canone di locazione degli immobili, per l'acquisto della legna da soggetti privati, nonché per il personale addetto alle attività operative e alla vigilanza. È stato altresì chiarito che, con successivo provvedimento della Giunta regionale, saranno individuati - in ciascuna delle province interessate dalla diffusione del batterio *Xylella* i Centri regionali destinati alla raccolta, stagionatura, prelavorazione del legno pregiato e alla custodia dei tronchi monumentali.

In relazione al secondo profilo, concernente l'individuazione delle ulteriori fonti di finanziamento richiamate nella legge regionale, è stato rappresentato che la misura 3b

- “*Diversificazione dell’economia rurale e accorpamento fondiario*” (art. 17) - prevista dal Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia, *potrebbe* concorrere all’integrazione delle coperture finanziarie già previste dall’art. 9, comma 1, della legge regionale, in quanto finalizzata al sostegno di interventi volti al rilancio delle attività economiche nelle aree colpite dalla *Xylella fastidiosa*, anche mediante la valorizzazione del legno d’olivo e del paesaggio.

Osservazioni della Sezione

Il riscontro fornito dall’Amministrazione regionale non può ritenersi soddisfacente.

In primo luogo, non è stata fornita una quantificazione puntuale degli oneri afferenti agli interventi aggiuntivi contemplati nella versione definitiva della legge, né è stato chiarito se, e in quale misura, l’importo di euro 150.000,00 annui sia comprensivo delle spese necessarie alla realizzazione delle nuove attività previste.

Il predetto importo, invero, risulta determinato sulla base della relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta normativa originaria del 2021, documento che non risulta essere stato aggiornato alla stregua delle successive modifiche intervenute nel testo legislativo approvato. Tale relazione, infatti, si limita a considerare il solo centro pilota localizzato nella Provincia di Lecce, senza tenere conto dell’estensione degli interventi a tutte le province interessate dalla diffusione della fitopatia, né delle ulteriori finalità introdotte.

La mancata predisposizione di una relazione tecnico-finanziaria aggiornata preclude ogni concreta verifica in ordine alla congruità dello stanziamento rispetto al più ampio ambito applicativo delineato dalla norma vigente.

In secondo luogo, il riferimento a ulteriori fonti di finanziamento - quali il Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia e i fondi derivanti dalla programmazione europea 2021-2027 - è formulato in termini meramente eventuali (“*potrebbe concorrere*”), senza alcuna indicazione circa le modalità attuative, i tempi di impiego, l’ammontare delle risorse effettivamente attivabili e la compatibilità sostanziale con le linee strategiche dei documenti di programmazione richiamati. L’utilizzo del condizionale denota un elevato grado di aleatorietà circa l’effettiva disponibilità delle coperture integrative, in evidente contrasto con il principio di certezza della copertura sancito dall’art. 81 Cost.

Per quanto precede, la Sezione ritiene che la tecnica legislativa impiegata non appaia conforme al principio di copertura sancito dall'art. 81 Cost. e dall'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

❖ Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 9 *“Interventi per la diffusione della conoscenza, promozione, valorizzazione e tutela dei prodotti di eccellenza regionali relativi ai consorzi di tutela pugliesi delle DOP e IGP”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 588 del 13.10.2022

Relazione tecnico finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la l.r. n. 9/2024 (successivamente modificata con l'art. 24 della l.r. n. 28/2024), la Regione intende promuovere e sostenere la conoscenza e la valorizzazione dei prodotti di eccellenza regionali, con specifico riguardo ai prodotti agroalimentari ai quali, per la qualità delle materie prime e la modalità di lavorazione, è stato attribuito dall'Unione Europea il marchio a *Denominazione di origine protetta* (DOP) e di *Indicazione geografica protetta* (IGP).

Per il perseguimento di tali finalità, l'articolo 2 prevede l'erogazione di contributi economici ai consorzi riconosciuti, con sede nel territorio regionale, sulla base di programmi preventivamente deliberati e presentati dagli stessi consorzi nell'arco di ciascun anno solare. In sede di prima applicazione e per i primi tre anni di vigenza della legge, oltre ai consorzi riconosciuti, concorrono alla concessione delle misure di sostegno anche i consorzi di tutela non riconosciuti.

La Giunta regionale è incaricata di stabilire i criteri, le modalità di assegnazione e rendicontazione delle risorse, favorendo in particolare quei consorzi che tutelano prodotti DOP o IGP i cui disciplinari impongono la provenienza regionale del prodotto primario. La legge prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di cofinanziare, nei limiti della normativa vigente, progetti ricadenti sul territorio regionale inseriti in programmi di intervento statali, purché coerenti con la programmazione regionale.

Sul piano finanziario, l'**articolo 6** della legge ha istituito nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, un nuovo capitolo denominato *“Interventi per la diffusione della conoscenza, promozione, valorizzazione e tutela dei prodotti di eccellenza regionali relativi ai*

consorzi di tutela pugliesi delle DOP e IGP”, con una dotazione finanziaria di euro 50.000 per ciascuno degli esercizi finanziari 2024, 2025 e 2026. La copertura è assicurata mediante contestuale riduzione di pari importo nell’ambito della missione 1, programma 11, titolo 1, del capitolo di spesa 1316 “*Oneri per ritardati pagamenti quota rivalutazione*”, come evincibile dal referto tecnico del 24 gennaio 2024. Per gli esercizi finanziari successivi, si provvede nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio.

La relazione tecnico finanziaria ipotizza l’erogazione del contributo a favore di due consorzi all’anno, prevedendo per ciascuno un finanziamento pari a euro 25.000. Nel dettagliare le spese ammissibili, fa riferimento a spese generali di funzionamento; attività di comunicazione e sensibilizzazione, comprensive di progettazione, eventi, consulenze specialistiche, spese di viaggio, materiali informativi, affitti, utenze e pubblicità; realizzazione di studi e indagini, mediante conferimento di incarico professionale (200 ore a 50 €/h).

Richiesta chiarimenti

In sede di approfondimento istruttorio, è stato chiesto all’Amministrazione regionale di precisare se i contributi economici che si prevede di erogare siano destinati alla copertura totale o parziale dei costi sopportati dai consorzi per le attività elencate nella RTF allegata alla proposta di legge e, con riferimento alle altre risorse eventuali disponibili (risorse europee, statali e regionali), in che modo e in quale misura le stesse concorrano a dare copertura ai costi derivanti dalla normativa in esame. Si è domandato, infine, di chiarire quali fattori abbiano reso disponibili le risorse sul capitolo di spesa 1316 interessato dalla riduzione.

Riscontro della Regione

La Regione ha chiarito che i contributi economici previsti dalla legge n. 9/2024 sono destinati a coprire parzialmente i costi sostenuti dai consorzi di tutela DOP e IGP pugliesi, in coerenza con la relazione tecnico-finanziaria e con il principio di sostegno espresso dall’art. 1 della legge.

In merito alle coperture, è stato precisato che la spesa di 50.000 euro annui per il triennio 2024-2026 è finanziata mediante riduzione del capitolo U0001316, relativo agli oneri per ritardati pagamenti, impiegato da tutte le strutture regionali per far fronte agli oneri

accessori da rivalutazione connessi a contenziosi passivi. La Regione precisa che la sua quantificazione, in sede di previsione di bilancio, avviene in via prudenziale, sulla base di dati storici, che hanno evidenziato una sistematica sottoutilizzazione delle risorse impegnate. In particolare, alla data del 31 dicembre 2024 risultavano economie di bilancio pari a euro 63.864,20, non impegnate, che hanno confermato la sostenibilità della riduzione operata per l'anno 2024.

Infine, menziona l'esistenza di ulteriori fonti di finanziamento statali ed europee che potrebbero concorrere alla copertura degli interventi previsti dalla legge, come quelle disciplinate dal D.M. 26 luglio 2024 (attuativo del Reg. UE 2024/1143), dedicate alla valorizzazione delle produzioni DOP e IGP, precisando che si tratta di fonti che agiscono su piani normativi autonomi e distinti rispetto alla copertura diretta dell'onere prevista dall'art. 6 della legge regionale.

Osservazioni della Sezione

La Sezione rileva, *in primis*, che la quantificazione delle spese "ammissibili" contenuta nella relazione tecnico finanziaria non appare sorretta da parametri oggettivi e dati tecnici di riferimento che consentano di verificare la congruità delle stime operate.

Quanto poi alla copertura dell'onere, pur prendendo atto delle motivazioni rese dalla Regione circa la riduzione del capitolo U0001316 (oneri per ritardati pagamenti) sulla base delle risultanze gestionali pregresse, si osserva come tale capitolo sia destinato a fronteggiare spese imprevedibili e variabili connesse al contenzioso passivo, la cui aleatorietà e variabilità non garantisce un grado di stabilità e certezza finanziaria pienamente conforme al disposto dell'art. 81, comma 3, Cost. e dell'art. 17 della legge n. 196/2009.

In merito, infine, alle risorse statali o europee aggiuntive, se ne menziona la loro attivazione in termini meramente eventuali, senza specificazioni circa l'ammontare disponibile, i criteri di accesso, i tempi di erogazione, il che denota un elevato grado di aleatorietà circa l'effettiva disponibilità delle coperture integrative, in evidente contrasto con il principio di certezza della copertura sancito dall'art. 81 Cost.

Per quanto precede, la Sezione esprime riserva circa la piena conformità della tecnica legislativa impiegata al principio di copertura sancito dall'art. 81 Cost. e dall'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

❖ **Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 10 "Orti di Puglia. Disposizioni in materia di orti urbani, collettivi, didattici e socio-terapeutici e modifiche in materia di governo e uso del territorio"**

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 650 del 7.12.2022

Relazione tecnico finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge in esame promuove la creazione di orti urbani e introduce modifiche alla pianificazione territoriale. Il testo si articola in due parti principali:

- **Capo I (Orti di Puglia):** promuove gli orti per diffondere la cultura del verde, l'educazione alimentare, le tecniche di agricoltura sostenibile e favorire l'aggregazione sociale. Quattro le tipologie di orti previste:

- *Orti urbani:* piccoli appezzamenti in città assegnati ai residenti per autoconsumo familiare;
- *Orti collettivi:* gestiti da enti del terzo settore per chi non ha conoscenze tecniche;
- *Orti didattici:* nelle scuole per formare gli studenti sull'agricoltura sostenibile;
- *Orti socio-terapeutici:* per la riabilitazione di persone con disabilità attraverso l'ortoterapia.

La normativa affida ai Comuni il compito di censire i terreni disponibili e di gestirne l'assegnazione, riconoscendo priorità a soggetti che versano in condizione di particolare fragilità o bisogno sociale, quali i giovani, le famiglie numerose, gli anziani, i disabili e le persone che si trovano in difficoltà economica.

L'articolo 9 reca la norma finanziaria. La Regione stanZIA 100.000 euro annui (2024-2026) per finanziare i progetti attraverso bandi pubblici. La copertura viene garantita attraverso le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2023 (Fondo per le leggi in corso di approvazione), con reiscrizione di pari importo, in termini di competenza e cassa, nell'ambito della missione 8, programma 1, titoli 1, del bilancio regionale; per gli anni 2025 e 2026, il finanziamento attinge dal fondo speciale di parte corrente destinato al finanziamento di leggi regionali.

Dall'esame della relazione tecnico finanziaria si evince che i contributi regionali saranno erogati attraverso avvisi pubblici, previa adozione di linee guida specifiche che

definiscono le spese ammissibili, che vengono suddivise in tre categorie: *progettazione* (studi tecnici, direzione lavori, sicurezza), *realizzazione* (lavorazioni, recinzioni, impianti, attrezzature, materiali) e *formazione* (materiali didattici, corsi, visite guidate). Queste categorie di spesa sono state elaborate prendendo a riferimento esperienze analoghe già sviluppate da altre Regioni italiane, in particolare Lombardia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia.

Ipotizzando un contributo massimo di 10.000 euro per progetto, la dotazione annuale di 100.000 euro permetterebbe di finanziare circa 10 interventi distribuiti sul territorio regionale. Tuttavia, la Regione potrebbe optare per un sistema di cofinanziamento al 50% dei costi totali - seguendo il modello già adottato dalla Regione Lombardia - raddoppiando così il numero di progetti sostenibili con la stessa dotazione finanziaria.

- **Capo II** (*Modifiche alla pianificazione territoriale*): introduce modifiche tecniche alle procedure di approvazione dei piani territoriali provinciali (PTCP) e dei piani urbanistici generali (PUG), semplificando i controlli di compatibilità con gli strumenti regionali di pianificazione. Si tratta di disposizioni di carattere esclusivamente procedurale e di natura ordinamentale che intervengono sui meccanismi di approvazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani urbanistici generali (PUG), che non comportano alcun onere finanziario aggiuntivo per il bilancio regionale.

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nel Capo I della legge, con particolare riferimento alla previsione di un contributo annuo pari a euro 100.000 per il triennio 2024-2026, da destinare, tramite avvisi pubblici, al finanziamento dei progetti di “Orti di Puglia”.

Tuttavia, si rilevano **alcune criticità di ordine metodologico**: la stima degli oneri finanziari appare costruita prevalentemente per analogia con esperienze di altre regioni, senza fare ricorso a parametri obiettivi o a costi specifici di realizzazione nel contesto pugliese. L’approccio utilizzato, pur garantendo un confronto con *best practice* nazionali, non fornisce elementi sufficienti per valutare l’adeguatezza della dotazione finanziaria rispetto alle reali esigenze del territorio regionale e rischia di risultare sottodimensionato o sovradimensionato rispetto alla domanda effettiva.

Legge regionale 28 marzo 2024, n. 13 “Modifica alla legge regionale 1° agosto 2020, n. 26 (Disposizioni varie urgenti) e disposizioni diverse”

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 752 del 23.03.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge in esame, di natura composita, introduce modifiche a diverse disposizioni legislative precedenti e si articola in due capi.

Il **Capo I** contempla una modifica alla legge regionale n. 26/2020, estendendo la possibilità di alienazione e riscatto degli immobili del patrimonio regionale assegnati alle forze dell'ordine anche in favore di personale militare e appartenente alle forze dell'ordine in cessazione dal servizio. La disposizione non reca con sé oneri finanziari, atteso che, come si legge nella relazione che accompagna la proposta di legge «*la PDL in oggetto estende l'ambito soggettivo della disposizione regionale vigente, che peraltro già in sé non comporta oneri di bilancio ma, al contrario, potenziali introiti in favore delle Agenzie regionali per la casa e l'abitare (ARCA) conseguenti alle alienazioni immobiliari*».

Il **Capo II** raccoglie una serie di disposizioni eterogenee, introdotte con emendamenti nel corso dei lavori consiliari, che intervengono in diversi ambiti normativi (materia edilizia; formazione del personale di Polizia municipale; rafforzamento delle azioni volte a contrastare la violenza di genere, tirocini extracurriculari, Consorzi di bonifica), con disposizioni di natura prevalentemente ordinamentale, ovvero non comportanti nuovi e maggiori oneri per il bilancio regionale, finalizzate a prevenire plurimi contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale.

L'**articolo 11**, in particolare, dispone una riclassificazione di bilancio relativa alle spese per il monitoraggio delle “*specie esotiche invasive*”. La norma, senza modificare l'importo stanziato di 100.000 euro per ciascuna delle annualità 2024-2026, interviene unicamente sulla collocazione contabile: le risorse vengono trasferite dalla missione 8 (*Assetto del territorio ed edilizia urbanistica*), programma 1, titolo 1 (*capitolo U801011*), alla missione 9 (*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*), programma 5, titolo 1, ritenuta maggiormente pertinente rispetto alla natura dell'intervento. Questa modifica trova

conferma sia nella relazione accompagnatoria dell'emendamento che nel referto tecnico, il quale prevede la creazione di un nuovo capitolo di spesa nella missione 9.

Nelle disposizioni finali (**art. 13**), il legislatore regionale introduce misure a sostegno del settore zootecnico, modificando la legge regionale n. 40/2018. In particolare, viene previsto un sostegno per contribuire agli oneri dei premi assicurativi delle aziende zootecniche pugliesi, con l'obiettivo di promuovere una cultura assicurativa che possa tutelare il patrimonio aziendale e limitare i rischi dell'attività imprenditoriale.

Secondo la relazione tecnica allegata all'emendamento, queste modifiche mirano a fronteggiare gli elevati costi dei premi assicurativi per la rimozione e distruzione delle carcasse degli animali morti in azienda. La Giunta regionale è stata incaricata di adottare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, apposita deliberazione per regolamentare e definire le tipologie ammesse al sostegno.

Il referto tecnico allegato all'emendamento precisa che *"le disposizioni di cui al presente provvedimento sono attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente"* e a sostegno di tale affermazione prevede che l'attuazione delle disposizioni avviene *"con le risorse disponibili a legislazione vigente ci cui alla missione 16, programma 1, titolo 1 previa variazione compensativa con riduzione del capitolo di spesa U0121065 per la somma di € 50 mila e contestuale incremento del capitolo U0111130 a valere sull'esercizio finanziario 2024"*.

Richiesta chiarimenti

In merito all'operazione riclassificazione contabile di cui all'art. 11, si è reso necessario individuare l'atto normativo con cui è stata originariamente autorizzata la decisione di spesa con allocazione nel capitolo U801011.

Relativamente alle modifiche apportate alla legge n. 40/2018, in assenza della relazione tecnico-finanziaria, si è reso necessario chiarire se fosse stata effettuata una stima accurata delle spese derivanti dalle nuove disposizioni e, in caso affermativo, è stato chiesto di dettagliare le singole voci di spesa, indicando, al contempo, quali fattori abbiano reso disponibili le risorse sul capitolo U121065 interessato dall'operazione di definanziamento.

Riscontro della Regione

In merito alla legge autorizzativa della spesa allocata sul capitolo U801011, il Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana ha richiamato la legge regionale n. 32/2022.

In relazione alle modifiche apportate alla legge regionale n. 40/2018, la Regione ha precisato di non aver effettuato una stima analitica delle spese derivanti dalle nuove disposizioni, avendo operato una quantificazione meramente ipotetica, basata su una valutazione della potenziale adesione da parte della platea dei beneficiari al Fondo di solidarietà nazionale per gli eventi calamitosi. Precisa, altresì, che la copertura finanziaria dell'intervento è stata assicurata mediante variazione compensativa che prevede il definanziamento di euro 50.000 del capitolo U0121065 relativo alla riserva per le indennità compensative, con contestuale incremento del capitolo U0111130 per l'anno 2024, scelta giustificata da un'analisi storica dell'utilizzo del capitolo di provenienza che ha evidenziato la ricorrenza di economie tali da non pregiudicare la sostenibilità delle eventuali spese da sostenere nell'esercizio corrente.

Osservazioni della Sezione

Le modalità di copertura adottate presentano taluni profili di criticità.

In primis, l'assenza di una relazione tecnico-finanziaria, non adottata in sede di approvazione dell'emendamento, non consente una verifica adeguata della congruità dello stanziamento rispetto al fabbisogno effettivo, né offre elementi certi per la valutazione della sostenibilità dell'intervento. Giova sul punto rammentare che, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 196/2009, la relazione tecnica deve accompagnare qualsiasi proposta normativa comportante oneri, ivi compresi gli emendamenti, come nel caso di specie. La mancata predisposizione di tale documento anche in fase emendativa integra una violazione procedurale che incide negativamente sulla correttezza del processo legislativo, compromettendo l'effettività del controllo sull'impatto finanziario della norma.

In secondo luogo, la scelta di procedere a una variazione compensativa mediante il definanziamento di un capitolo strutturalmente destinato a indennità compensative, risulta fondarsi esclusivamente su un'analisi storica dell'andamento delle spese, la cui proiezione, tuttavia, non garantisce l'effettiva disponibilità delle somme in caso di sopravvenute esigenze.

Il Collegio ritiene, pertanto, che la quantificazione degli oneri effettuata in termini meramente ipotetici, in assenza di una stima fondata su parametri certi o su dati oggettivi, non soddisfi i requisiti richiesti dall'art. 17 della legge n. 196/2009, né risulti coerente con il principio di copertura sancito dall'art. 81, comma 3, Cost..

❖ **Legge regionale 28 marzo 2024, n. 14** *“Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio Idrico Integrato”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 831 del 15.06.2023

Relazione tecnico finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 14/2024 disciplina la costituzione di una società veicolo da parte dei comuni pugliesi, a totale partecipazione pubblica e con controllo analogo congiunto esercitato da tutti i comuni del territorio regionale, con la finalità di assicurare l'esercizio unitario ed efficiente delle funzioni comunali relative alla gestione del Servizio Idrico Integrato (SII).

L'onere complessivo discendente dalla legge è pari a euro 700.000 (art. 8) per l'esercizio 2024, di cui **euro 400.000**, imputati alla missione 1, programma 3, titolo 2, per la costituzione della società veicolo ed **euro 300.000**, imputati alla missione 1, programma 3, titolo 1, quale contributo straordinario per il funzionamento della società. La copertura viene fornita mediante riduzione di euro 700.000 sulla missione 1, programma 11, titolo 1, cap. U0111340 (*“Contributo alla finanza pubblica RSO- legge bilancio 2024 – 2026*). Dal referto tecnico allegato agli emendamenti, si evince che l'art. 3, comma 12-*octies* del d.l. n. 215 del 2023 ha previsto una riduzione, per l'annualità 2024, del contributo alla finanza pubblica previsto dal comma 527 dell'art. 1, della legge n. 213 del 2023, circostanza che ha consentito di riprogrammare le risorse.

La legge prevede, altresì, che la Regione avvii il trasferimento graduale a titolo gratuito, nella misura massima del 20%, delle azioni di Acquedotto Pugliese S.p.a. in favore dei comuni aderenti alla Società veicolo.

La *relazione sulla quantificazione degli oneri* (Atto 831) evidenzia che la cessione gratuita delle azioni determinerebbe una diminuzione del patrimonio della Regione quantificabile in circa 14.065,61 euro, ma anche la perdita del controllo dell'AQP da

parte della Regione Puglia in favore dei comuni, il cui valore viene parametrato al conguaglio versato dalla Regione nel 2011 per l'acquisizione delle azioni della Regione Basilicata, pari a 12.200.000 euro.

La *scheda di analisi tecnico-normativa* rileva, inoltre, che il trasferimento gratuito della partecipazione in AQP potrebbe arrecare un danno patrimoniale alla Regione, considerando che la stessa ha acquisito in via onerosa dalla Regione Basilicata il 13 per cento del capitale e che la cessione a titolo gratuito appare contraria ai principi di finanza pubblica.

Nonostante i rilievi formulati, la legge, nella sua formulazione definitiva, prevede la copertura finanziaria solo per gli oneri diretti, pari a 700.000 euro (art. 8), mentre non viene prevista alcuna forma di copertura per gli oneri discendenti dalla perdita patrimoniale derivante dal trasferimento delle azioni e del controllo societario.

In merito ai criteri utilizzati per **la quantificazione degli oneri finanziari** previsti dalla legge regionale n. 14/2024, **la relazione tecnico-finanziaria** prevede che l'importo massimo di euro 400.000, destinato a incentivare l'adesione dei comuni alla costituenda società veicolo, è stato determinato sulla base di parametri correlati alla consistenza delle infrastrutture afferenti al Servizio Idrico Integrato (SII) presenti in ciascun comune. In particolare, è stato considerato un numero complessivo di 257 enti locali potenzialmente destinatari del contributo, facendo riferimento ai dati del censimento ISTAT 2020, pubblicati nel marzo 2022.

Il peso percentuale attribuito alle infrastrutture nei singoli comuni oscilla dallo 0,910 per cento del Comune di Bari (quale ente con maggiore dotazione infrastrutturale) allo 0,001 per cento dei comuni minori. Qualora tutti i 257 comuni aderissero all'iniziativa, il contributo medio pro-capite risulterebbe pari a circa euro 1.556,00 per ente.

Per quanto riguarda, invece, il contributo straordinario di euro 300.000, finalizzato a garantire un livello minimo di funzionalità e operatività della società veicolo nella fase di avvio, la valutazione è stata effettuata assumendo come parametro di riferimento i fabbisogni di funzionamento di enti e società già controllati dalla Regione Puglia e tiene conto dei costi medi per le attività di avvio, gestione amministrativa e legale, nonché delle spese generali per il mantenimento operativo della struttura nel primo anno.

Richiesta chiarimenti

Al fine di valutare la corretta quantificazione e copertura degli oneri, è stato chiesto alla Regione di chiarire se fosse stata effettuata una stima del valore complessivo dell'operazione di cessione e, nello specifico, una valutazione degli effetti economici indiretti derivanti dalla perdita del controllo societario (possibile diminuzione di valore della restante partecipazione regionale, rinuncia a potenziali dividendi futuri, ecc.), fornendo evidenza dei dati eventualmente raccolti.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito di aver modificato la legge regionale n. 14/2024 mediante l'art. 241 della legge regionale n. 42 del 31 dicembre 2024 (*"Legge di stabilità regionale 2025"*), nel corso dell'impugnativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di conformare la disciplina normativa regionale all'art. 3, comma 2-ter del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153 (*Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2014, n. 191.

In particolare, la Regione ha precisato che la legge regionale n. 14/2024, come risultante dalle modifiche normative, disciplina le modalità e i termini per la cessione a titolo gratuito di una quota, non eccedente il 20 per cento, del capitale sociale di Acquedotto Pugliese S.p.A. ai comuni pugliesi e, da questi, alla società per azioni a totale partecipazione pubblica, costituita da tutti i comuni medesimi, con controllo analogo congiunto, in modo da conformarsi ai requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house del Servizio Idrico Integrato.

La Regione ha inoltre riferito che, a seguito delle modifiche apportate con l'art. 241 della legge regionale n. 42/2024, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha ritenuto superate le ragioni dell'impugnazione.

Con riferimento al profilo patrimoniale, la Regione afferma che la cessione a titolo gratuito delle azioni di Acquedotto Pugliese S.p.a. in favore dei comuni pugliesi, nella misura massima del 20 per cento (corrispondente a n. 1.604.092 azioni del valore nominale di euro 5,16), consentirà di mantenere il controllo sulla società AQP, in quanto la partecipazione regionale residua rimarrebbe pari ad almeno l'80 per cento. Ha, altresì,

affermato che non sussistono elementi idonei a far presumere una riduzione del valore della partecipazione regionale residua, anche alla luce del valore aggiornato della RAB (*Regulatory Asset Base*) di AQP, quantificato nel 2024 in circa 1,4 miliardi di euro.

Osservazioni della Sezione

La legge regionale n. 14 del 2024, nel suo impianto originario, introduceva una disciplina finalizzata a favorire la gestione unitaria del Servizio Idrico Integrato (SII) mediante la costituzione, da parte dei comuni pugliesi, su base volontaria, di una società veicolo e il successivo trasferimento, a titolo gratuito, di una quota delle partecipazioni azionarie detenute dalla Regione in Acquedotto Pugliese S.p.A. agli enti locali. La *ratio* sottesa alla norma era quella di incentivare l'aggregazione dei comuni in una struttura societaria pubblica, idonea a rappresentare una forma di esercizio associato delle funzioni loro attribuite. In tale prospettiva, la legge riconosceva agli enti locali un termine di novanta giorni per l'adesione alla società veicolo e l'attribuzione di incentivi. Con l'intervento normativo successivo (articolo 241 della l.r. n. 42 del 2024), la Regione ha modificato l'oggetto e le modalità operative delineate dalla disciplina previgente. Segnatamente, l'ambito applicativo della legge è stato circoscritto alla regolamentazione delle modalità di alienazione, da parte della Regione ai comuni pugliesi, delle partecipazioni in Acquedotto Pugliese S.p.A., in attuazione dell'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 153/2024, con la finalità esplicita di predisporre le condizioni per l'affidamento diretto del SII secondo i principi che disciplinano gli affidamenti *in house*. In coerenza con tale finalità, la costituzione della società veicolo, per i comuni pugliesi, da facoltativa diventa obbligatoria (*"i comuni pugliesi costituiscono"*).

Ulteriori modifiche riguardano la disciplina del capitale sociale della società veicolo fissato in misura massima pari a 400.000 euro, che, nella versione originaria della legge, era ripartito tra tutti i comuni sulla base della consistenza delle infrastrutture idriche presenti sul territorio. A seguito dell'intervento correttivo, il diritto alla partecipazione al capitale è riconosciuto esclusivamente ai comuni che effettuino il trasferimento delle azioni ricevute dalla Regione alla società veicolo. È, inoltre, riaffermato in termini più stringenti il divieto assoluto di partecipazione di soggetti privati alla compagine societaria. Infine, sul piano operativo, si prevede l'estensione del termine per il trasferimento delle azioni da parte dei comuni alla società veicolo, che passa da trenta a

novanta giorni dall'acquisizione, con previsione della decadenza automatica dal diritto al trasferimento delle azioni in caso di mancato adempimento.

Nel complesso, dunque, l'articolo 241 della legge regionale n. 42 del 2024 rafforza la disciplina previgente, eliminando ogni elemento di facoltatività della partecipazione comunale.

Quanto, infine, al profilo patrimoniale, l'Amministrazione regionale richiama, a sostegno della sostenibilità economica dell'operazione, il mantenimento della partecipazione di maggioranza nel capitale sociale di AQP S.p.A. – che resterebbe pari ad almeno l'80% – nonché il valore della *Regulatory Asset Base* (RAB), aggiornato al 2024 e stimato in circa 1,4 miliardi di euro. Tali elementi sono indicati come fattori rassicuranti rispetto all'assenza di effetti negativi sul piano economico-patrimoniale.

Tuttavia, la Sezione ritiene che simili riferimenti, pur rilevanti, non siano di per sé sufficienti a escludere la possibilità che dalla cessione gratuita di una parte della partecipazione azionaria possano derivare effetti pregiudizievoli per il patrimonio regionale. In assenza di una stima analitica del valore di mercato della partecipazione ceduta, della redditività attesa della quota residua, nonché dell'eventuale perdita di dividendi futuri, non è possibile escludere che l'operazione possa comportare, anche solo potenzialmente, un depauperamento patrimoniale per l'Amministrazione regionale.

In conclusione, la Sezione evidenzia l'incompletezza della valutazione economico-finanziaria dell'operazione nel suo complesso, che non fornisce una rappresentazione della totalità degli effetti patrimoniali e finanziari discendenti dall'intervento normativo.

❖ **Legge regionale 9 aprile 2024, n. 16** *“Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio) e disposizioni diverse”*

Disegno di legge di Giunta regionale n. 144 dell'11.09.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: assente per il Capo II – presente per il Capo III

La legge apporta modifiche a tre leggi regionali e introduce disposizioni diverse, articolandosi in tre capi distinti.

Il **Capo I** (*Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n. 10*) interviene sulle procedure amministrative per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche a seguito di procedura concorsuale, con l'obiettivo di semplificare e accelerare i relativi procedimenti. In particolare, si prevede il trasferimento della competenza per l'adozione del provvedimento di assegnazione dal Presidente della Giunta regionale al dirigente della struttura regionale competente in materia farmaceutica.

Tali modifiche hanno carattere meramente ordinamentale e non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Con le disposizioni del **Capo II** (*Modifiche alla l.r. 29/2017 sull'A.Re.S.S.*), la Regione assegna all'Agenzia ulteriori competenze in materia di: gestione dei concorsi e del reclutamento del personale sanitario; autorizzazioni all'esercizio e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche o private; elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità.

La Corte costituzionale, con **sentenza n. 202 del 2024**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 16/2024, nella parte in cui trasferisce integralmente ad un ente distinto dalle aziende sanitarie (quale l'A.Re.S.S.) le funzioni di reclutamento, gestione e ricognizione del personale medico e delle professioni sanitarie, in quanto ritenute in contrasto con i principi fondamentali sanciti dagli artt. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 502/1992, che tutelano l'autonomia organizzativa delle aziende sanitarie locali.

Alla luce della pronuncia della Corte, l'A.Re.S.S. conserva, pertanto, ai sensi della legge in esame, esclusivamente le competenze in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e di supporto alla definizione delle strategie regionali di comunicazione in ambito sanitario.

Con il **Capo III** (*Disposizioni diverse*), la Regione modifica l'articolo 12 della l.r. 9/2017 estendendo l'ambito soggettivo dei professionisti abilitati a ricoprire l'incarico di responsabile sanitario nelle strutture sanitarie ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali, includendo i medici specializzati in discipline equipollenti o affini,

nonché altri dirigenti sanitari, anche se in quiescenza. Contestualmente, si innalza il limite di età per i responsabili sanitari delle strutture private accreditate a 72 anni, con efficacia fino al 31 dicembre 2025. Con riferimento all'assistenza ai pazienti affetti da nefropatie croniche, il provvedimento modifica la legge regionale n. 9/1991, introducendo l'alternatività tra diverse modalità di rimborso del trasporto e l'esclusione dei rimborsi in presenza di servizio di trasporto secondario collettivo.

Infine, con l'art. 6, viene apportata una modifica alla l.r. 29 del 2016 (*"Istituzione di una Commissione regionale di studio e di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata in Puglia"*), inserendo il comma 6-bis con il quale viene introdotta un'indennità di funzione per il Presidente della Commissione regionale antimafia, che viene parametrata a quella spettante ai presidenti delle commissioni consiliari permanenti. A tal fine, si prevede un onere finanziario, in termini di competenza e cassa, pari a euro 10.800 per l'esercizio 2024, a valere sulla missione 1, programma 1, titolo 1, con contestuale prelievo dal fondo di riserva per spese obbligatorie (missione 20, programma 1, titolo 1); per ciascuno degli esercizi 2025 e 2026, si provvede mediante imputazione della somma di euro 14.000 a valere sulla missione 1, programma 1, titolo 1, in termini di competenza, sul bilancio del Consiglio regionale.

Richiesta chiarimenti

In fase istruttoria è stato chiesto alla Regione di precisare la fonte di finanziamento, tra quelle previste dall'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 29/2017, delle nuove competenze attribuite all'A.Re.S.S., nonché di indicare se sia stata effettuata una stima puntuale degli oneri correlati all'attribuzione delle suddette funzioni, con esplicitazione dei parametri utilizzati per la loro determinazione.

Riscontro della Regione

La Regione si è limitata ad affermare che *"Trattasi di emendamento approvato in assenza di referto tecnico e la norma ad oggi non risulta attuata"*.

Osservazioni della sezione

La Regione si limita a richiamare l'assenza di referto tecnico al momento dell'approvazione dell'emendamento e a rilevare la mancata attuazione della norma, senza fornire chiarimenti in merito agli eventuali oneri finanziari discendenti dalla legge, che appaiono necessari se si considera che l'emendamento ha introdotto nuove

funzioni in capo a un ente strumentale regionale, con potenziali impatti finanziari che non vengono né quantificati né valutati preventivamente.

La mancanza di tale documentazione tecnica, all'evidenza, compromette la possibilità di una valutazione circa gli effetti finanziari della disposizione normativa.

La Sezione evidenzia, pertanto, come l'approccio adottato dall'Amministrazione regionale non sia in linea con gli *standard* procedurali e di completezza della valutazione finanziaria richiesti dalla normativa contabile e invita l'Ente a garantire, per il futuro, il pieno rispetto degli obblighi di quantificazione degli oneri previsti dall'articolo 17 della legge n. 196/2009.

❖ **Legge regionale 30 maggio 2024, n. 21 "Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)"**

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 816 del 25.05.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la l.r. n. 21/2024, la Regione Puglia ha inteso istituire il Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM), con l'obiettivo di ricostituire la gestione pubblica del presidio ospedaliero precedentemente gestito dalla Fondazione San Raffaele, incardinandolo nell'organizzazione funzionale della ASL di Brindisi.

Dalla relazione accompagnatoria della proposta di legge si evince che la struttura di riabilitazione ospedaliera di Ceglie Messapica è *"attualmente in esercizio con funzioni limitate di riabilitazione"* e che la proposta di legge è finalizzata *"ad attribuire alla struttura tutte le attività previste per i diversi codici di classificazione riabilitativa" unitamente "al ripristino dell'originaria scelta sulla modalità di gestione pubblica e sul carattere di alta specializzazione a caratura regionale".*

In punto di onerosità delle disposizioni normative, con l'art. 3 si prevede che ai correlati oneri si provvede *"nei limiti dello stanziamento previsto per remunerare l'incaricato di pubblico servizio per l'attuale gestione, calcolato sui dati storici riscontrati negli ultimi anni e in particolare per il 2022 per 9.591.860,72 euro"*.

Nel corredo informativo della proposta legislativa sono presenti tre referti tecnici che recano la clausola di invarianza finanziaria e specificamente:

- i) referto tecnico del 19.10.2023, che riporta un parere negativo per mancanza di qualsivoglia indicazione dell'onere finanziario all'interno della proposta;
- ii) referto tecnico del 13.11.2023, che quantifica l'onere in euro 9.591.860,72;
- iii) referto tecnico del 19.4.2024, che quantifica l'onere in euro 9.057.863,36, sulla scorta dei dati aggiornati al 2023 forniti dall'ASL di Brindisi, considerando l'importo fatturato dalla fondazione a "tariffa piena", pari a euro 10.167.685,72 al netto del canone di affitto dallo stesso ente versato all'ASL di Brindisi di euro 1.053.596,04.

Richiesta chiarimenti

Dall'analisi dei referti tecnici, è emerso che la quantificazione degli oneri è stata effettuata non attraverso una valutazione analitica dei costi connessi all'internalizzazione, ma semplicemente parametrando l'onere finanziario all'importo erogato all'operatore privato (Fondazione San Raffaele), metodologia che non considera le possibili differenze di costo tra gestione privata e pubblica (es. regime contrattuale del personale, diversa organizzazione dei servizi, economie/diseconomie di scala), né le singole voci di costo (personale, attrezzature, farmaci, ecc.).

Inoltre, è stato rilevato come nella quantificazione degli oneri non si sia tenuto conto dell'ampliamento delle attività riabilitative (*tutte le attività previste per i diversi codici di classificazione riabilitativa*) che potrebbe verosimilmente comportare la necessità di personale aggiuntivo e/o con diverse specializzazioni e di attrezzature specifiche, determinando maggiori costi di gestione ordinaria, nonché di un possibile adeguamento strutturale dei locali. Per tale ragione, la Regione è stata invitata a precisare:

- se abbia effettuato una valutazione analitica dei costi connessi all'operazione di internalizzazione del servizio e se, per questo motivo, abbia ritenuto congruo parametrare l'onere finanziario all'importo erogato all'operatore privato;
- se, nella valutazione analitica dei costi, si sia tenuto conto della circostanza che la gestione pubblica dovrà comprendere "*tutte le attività previste per i diversi codici di classificazione riabilitativa*" mentre, in precedenza, la Fondazione svolgeva "*funzioni limitate di riabilitazione*" (cfr. relazione accompagnatoria alla proposta di legge);

- se, nelle proprie valutazioni, la Regione Puglia abbia considerato l'onere derivante dal mancato introito del canone di affitto versato dalla Fondazione (riduzione dell'entrata).

Riscontro della Regione

La Regione Puglia, dopo aver precisato che il Centro regionale di riabilitazione di Ceglie Messapica non è mai stato una struttura privata, ma sempre un presidio pubblico, gestito in passato dalla Fondazione San Raffaele in regime di convenzione e rientrato nella diretta gestione dell'ASL di Brindisi nel dicembre 2024, ha affermato che con il passaggio alla gestione in capo alla suddetta azienda sanitaria, i costi per il Centro di Ceglie Messapica si sono ridotti sia in termini di costo per il personale che in termini di costi generali, comportando un risparmio stimato per il Servizio Sanitario regionale pari ad euro 4.404.195,66; nel dettaglio:

	COSTI GESTIONE IN CONV. FOND. SAN RAFFAELE	COSTI STIMATI GESTIONE PUBBLICA
PERSONALE	6.902.700,00 €	5.634.772,70 €
COSTI GENERALI	5.265.550,00 €	2.129.231,64 €
TOTALE	12.168.200 €	7.764.004,34 €

Fonte: nota del 4.6.2025

La Regione evidenzia, altresì, che la gestione interamente pubblica del Centro di Ceglie Messapica, quale articolazione dell'Ospedale Perrino di Brindisi, consente una flessibilità organizzativa nell'impiego del personale sanitario, atteso che le risorse umane già incardinate presso l'Ospedale possono essere assegnate al Centro riabilitativo in base alle esigenze contingenti, limitando in tal modo i costi fissi a carico del sistema sanitario regionale.

Tale modalità operativa, secondo la Regione, trasformerebbe parte dei costi del personale in oneri variabili, attivabili solo al verificarsi di specifiche necessità assistenziali, con potenziali economie di scala e maggior efficienza nell'utilizzo del personale sanitario già in servizio.

Quanto alla perdita del canone di locazione, la Regione ha affermato che, sebbene la precedente convenzione prevedesse un canone di affitto da versare all'ASL di Brindisi (pari a circa euro 1.053.596), tale onere non costituiva un reale introito aggiuntivo per il servizio sanitario regionale, in quanto il rimborso tariffario riconosciuto alla Fondazione

per le prestazioni erogate era calcolato secondo la cosiddetta “tariffa piena”, con la conseguenza che il canone di locazione doveva ritenersi integrato nel costo complessivo delle prestazioni remunerate dal SSR.

Infine, in ordine all’ampliamento delle prestazioni erogate dalla ASL rispetto alle “funzioni limitate di riabilitazione” svolte dalla Fondazione, e agli eventuali costi suppletivi, la Regione si è limitata a segnalare “anomalie” nella precedente gestione convenzionata, tra cui un tasso di occupazione dei posti letto superiore al 100%, in violazione dei limiti consentiti dalle normative sanitarie.

Osservazioni della Sezione

La proposta normativa, sebbene corredata da tre referti tecnici, risulta priva di una relazione tecnico-finanziaria redatta secondo i criteri stabiliti dall’art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, precludendo così una valutazione analitica *ex ante* degli oneri derivanti dalla legge. Tale carenza incide negativamente sull’effettiva attendibilità delle stime finanziarie poste a fondamento dell’intervento normativo.

Ed invero, la metodologia adottata dalla Regione, fondata sul mero riferimento agli importi storicamente riconosciuti alla Fondazione San Raffaele per la gestione del Centro, non appare idonea a rappresentare in modo attendibile l’onerosità della nuova gestione pubblica, soprattutto a fronte dell’ampliamento delle funzioni riabilitative previsto dalla legge, che potrebbe implicare maggiori costi in termini di dotazioni strumentali e adeguamenti strutturali.

Pertanto, la Regione dichiara di conseguire, con la gestione diretta dell’ASL, un risparmio annuo stimato in circa 4,4 milioni di euro rispetto ai costi della gestione in convenzione. Tali economie, pur favorevoli nella prospettiva dell’efficienza futura, sembrano evidenziare *ex post* il carattere approssimativo della stima iniziale, oltre che far emergere la circostanza che, per un lungo periodo, il servizio è stato esternalizzato a condizioni economicamente meno vantaggiose per il Servizio sanitario regionale.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia pienamente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e alle correlate previsioni di cui all’art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 30 maggio 2024, n. 22** *“Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell’utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l’aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 1042 del 20.02.2024

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: privo del visto della Sezione bilancio per non conformità della disciplina alla normativa di rango superiore

La legge in esame modifica la l.r. n. 1/2024 sul carcinoma del collo dell’utero e introduce misure preventive per le infezioni da virus respiratorio sinciziale.

In particolare, **l’art. 1 (Modifica alla l.r. 1/2024)**, inserisce l’articolo 4-bis che disciplina il *“Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano”*. La disposizione di nuova introduzione subordina l’iscrizione ai percorsi di istruzione nella fascia di età 11-25 anni, incluso quello universitario, alla presentazione di documentazione attestante – a scelta degli interessati - l’avvenuta vaccinazione anti-HPV, l’avvio del programma vaccinale, il rifiuto alla somministrazione del vaccino o l’espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione. Non è previsto un obbligo vaccinale ma unicamente l’attestazione di una scelta finalizzata a garantire l’informazione.

La **Consulta**, investita di plurime questioni di illegittimità costituzionale (per lo più attinenti alla violazione della competenza esclusiva statale sulle norme generali sull’istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni), con **sentenza n. 48 del 2025**, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, affermando che la disposizione in parola non rientra nell’ambito delle norme generali sull’istruzione, costituendo normativa di dettaglio nell’ambito di materie concorrenti (*“tutela della salute”* e *“istruzione”*); né sussiste contrasto con la disciplina statale sugli obblighi vaccinali, poiché la norma riguarda un vaccino raccomandato e non obbligatorio.

L’art. 2 (Strategia di prevenzione delle malattie da VRS) autorizza la somministrazione di anticorpi monoclonali per la prevenzione delle malattie causate dal virus respiratorio sinciziale nei bambini; disciplina le modalità di somministrazione differenziandole per

periodo di nascita (in ambito ospedaliero prima delle dimissioni dal reparto di maternità per i bambini nati nel periodo epidemico ottobre-marzo; a cura dei servizi territoriali nel mese di ottobre per i bambini nati nel periodo aprile-settembre); stabilisce che modalità, dosaggi e periodicità siano stabiliti dalle autorità di regolazione e dalle linee guida più aggiornate; prevede, infine, l'integrazione della strategia preventiva con altre modalità di prevenzione primaria eventualmente disponibili.

Richiesta di chiarimenti

La relazione allegata alla proposta di legge non opera alcuna quantificazione e rinvia integralmente alle considerazioni contenute nel referto tecnico in cui viene evidenziato che la Regione Puglia è ancora in Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, non può porre a carico del sistema sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA, né può far ricorso a risorse diverse da quelle destinate ai LEA per finanziare livelli di assistenza ulteriori.

Le medesime osservazioni sono riportate nella scheda di analisi tecnico normativa (ATN) della legge in parola, in cui si osserva che nelle more di un aggiornamento dei LEA *«Le Regioni, allo stato attuale, al fine di poter offrire le stesse misure di prevenzione e immunizzazione per tutti bambini nati sul territorio regionale di riferimento, non hanno altra alternativa se non quella di ricorrere all'approvvigionamento dei due citati anticorpi monoclonali (nirsevimab e palivizumab) caricando i relativi costi sul bilancio regionale; soluzione, quest'ultima, non compatibile con le richieste di contenimento della spesa pubblica in materia sanitaria imposti alla Regione Puglia dal piano di rientro»*.

Il referto tecnico si limita a specificare che trattasi di spesa corrente, senza riportare alcuna informazione in merito alla quantificazione della spesa o alla fonte di copertura. Nella sezione del referto tecnico dedicata alla *“Clausola di neutralità finanziaria”*, viene riportata la seguente osservazione: *“L'art. 2 della PDL comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale ancorché non quantificati e non indicata la fonte finanziaria”*.

Richiesta di chiarimenti

La Regione è stata invitata a chiarire gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, comunicandone l'importo, i criteri e i parametri utilizzati ai fini della stima, la fonte di copertura della spesa e a precisare, altresì, se nell'esercizio 2024 fossero stati assunti impegni ed emessi mandati di pagamento. È stato chiesto, inoltre, di chiarire

come l'attuazione di tale legge si conciliasse con la condizione di regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario in cui si trova la Regione Puglia.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito di non aver effettuato alcuna quantificazione degli oneri connessi all'attuazione dell'art. 2 della legge regionale in esame, precisando che le disposizioni introdotte risultano coerenti con l'Intesa Stato-Regioni del 17 ottobre 2024, relativa all'accesso universale all'immunizzazione contro il Virus Respiratorio Sinciziale nei neonati.

Tale Intesa prevede lo stanziamento di 50 milioni di euro a valere sul Fondo Sanitario Nazionale, destinati alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale per l'anno 2024, ai sensi dell'art. 1, comma 34, della legge n. 662/1996. In base a quanto rappresentato, pertanto, non vi sarebbero oneri a carico del bilancio sanitario regionale, ma solo imputazioni su fondi statali vincolati.

La Regione evidenzia che ad oggi il fondo non è ancora stato ripartito tra le regioni, con la conseguenza che non è presente alcuno stanziamento nei bilanci regionali e non risultano assunti impegni né emessi mandati di pagamento relativi a tale misura.

Osservazioni della Sezione

La disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale, pur perseguendo finalità meritevoli in materia di sanità pubblica, presenta rilevanti profili di criticità sul versante della corretta quantificazione e copertura degli oneri finanziari.

Ed invero, la norma, al momento della sua approvazione, risultava priva di una quantificazione analitica degli oneri potenzialmente derivanti dalla sua attuazione, nonché della puntuale individuazione delle fonti di finanziamento necessarie alla relativa copertura, criticità, ancor più rilevante ove si consideri che la Regione Puglia risulta tuttora sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, condizione che preclude l'erogazione di prestazioni eccedenti i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Soltanto in sede di riscontro, la Regione ha richiamato l'Intesa Stato-Regioni del 17 ottobre 2024, che prevede uno stanziamento nazionale pari a 50 milioni di euro, a valere sul Fondo sanitario nazionale. Tuttavia, detta Intesa è intervenuta successivamente all'approvazione della legge e, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, le relative risorse non risultano ancora ripartite tra le Regioni né formalmente iscritte in

bilancio, il che non fa che confermare l'assenza, al momento della promulgazione della legge, di idonee e certe coperture finanziarie di oneri che potrebbero anche assumere carattere strutturale e protrarsi negli esercizi successivi, trattandosi di una misura preventiva rivolta, in via potenzialmente continuativa, a tutti i neonati. Evidente, quindi, il rischio che, in assenza di un rifinanziamento a regime del fondo nazionale, la prosecuzione dell'intervento ricada integralmente sulla finanza regionale, in violazione dei vincoli derivanti dal piano di rientro e dei principi di sostenibilità finanziaria.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 30 maggio 2024, n. 23** *"Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano"*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 104 del 15.03.2021

Relazione tecnico finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge si propone di valorizzare il sistema del verde urbano definendo un quadro normativo per la gestione sostenibile delle aree verdi urbane e periurbane.

L'articolo 2 (Obiettivi e interventi) individua dieci ambiti di intervento delle politiche regionali (tra cui, l'orientamento del governo del territorio, il sostegno agli enti locali, la promozione dell'incremento degli spazi verdi, la realizzazione di infrastrutture verdi, la cooperazione con vivai locali, la formazione del personale comunale, ecc.), mentre **l'articolo 3 (Piani comunali del verde)** prevede che i comuni approvino i Piani comunali del verde entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del regolamento regionale, quali strumenti integrativi della pianificazione urbanistica generale.

L'articolo 4 (Regolamento regionale) prevede che la Giunta regionale approvi entro centottanta giorni un regolamento sul processo di redazione dei Piani comunali, nonché sulla costituzione di un tavolo tecnico di tre professionisti esperti selezionati tramite avviso pubblico.

Gli articoli 5 e 6 (Incentivi e riconoscimenti) prevedono la concessione di contributi ai comuni per la progettazione dei Piani comunali tramite avviso pubblico e riconosce

priorità nell'accesso ai finanziamenti europei, statali o regionali ai comuni che hanno approvato il Piano comunale del verde. È istituito, altresì, il premio non oneroso "*Comuni Verdi di Puglia*" per riconoscere l'impegno nella gestione sostenibile del verde urbano.

L'articolo 8 reca la disposizione finanziaria. Si prevede uno stanziamento complessivo di euro 300.000 per il triennio 2024-2026. Nello specifico, per il tavolo tecnico: euro 20.000 per il 2024, con copertura tramite l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione 2023 e reiscrizione sulla missione 8, programma 1, titolo 1, in un capitolo di nuova istituzione denominato "*Tavolo tecnico per il Regolamento per la qualificazione e la valorizzazione del verde urbano*"; per i contributi ai comuni: euro 80.000 per il 2024, con identica modalità di copertura e reiscrizione sulla missione 8, programma 1, titolo 1, in un capitolo di nuova istituzione denominato "*Contributi ai comuni per la redazione dei Piani comunali del verde*"; euro 100.000 per ciascuno degli esercizi 2025 e 2026, con copertura dal fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio (missione 20, programma 3, titolo 1).

Osservazioni della Sezione

La proposta di legge, originariamente presentata nel 2021, ha subito significative modifiche durante l'*iter* di approvazione.

Ed invero, la previsione iniziale di spesa contemplava euro 15.000 per la costituzione di un tavolo tecnico ed euro 200.000 annui per l'erogazione di contributi ai comuni. Nella relazione tecnico-finanziaria aggiornata, gli importi sono stati modificati in euro 20.000 per il tavolo tecnico, euro 80.000 per il primo anno ed euro 100.000 per gli anni successivi per i contributi comunali. La legge è stata approvata solo nel 2024 con conseguente slittamento del periodo originariamente previsto.

In base alla relazione tecnico-finanziaria aggiornata, la quantificazione di euro 20.000 per il *tavolo tecnico* è stata determinata ipotizzando un costo onnicomprensivo di euro 100/ora per 200 ore complessive, senza indicazione dei parametri di riferimento utilizzati o del ragionamento logico alla base della stima. La relazione si limita a definire tale previsione "*congrua rispetto alle finalità*", senza fornire elementi di comparazione.

Per quanto riguarda i *contributi ai comuni*, la stima si basa sull'assimilazione degli oneri per la progettazione di un piano comunale del verde a quelli di uno strumento urbanistico generale semplificato, con riferimento ai criteri della l.r. n. 31/1974. In considerazione del fatto che il valore medio di contributo regionale per la redazione di strumenti urbanistici generali ed esecutivi si attesta intorno a 30.000, la relazione ipotizza contributi medi di euro 15.000 per comune, dedotti dalla minore complessità progettuale rispetto agli strumenti urbanistici generali, ma senza analisi specifica dei costi effettivi di progettazione di piani del verde o rilevazioni di mercato.

In definitiva, l'analisi dell'*iter* finanziario evidenzia persistenti criticità nella metodologia di quantificazione degli oneri, caratterizzata da approcci non sufficientemente argomentati e dalla mancanza di parametri oggettivi di riferimento specifici per le attività da finanziare.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia pienamente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 19 luglio, n. 25** *"Disposizioni per garantire il principio di pari opportunità e di parità di trattamento in riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso"*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 317 del 28.10.2021

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge in esame, composta da un unico articolo suddiviso in 33 commi, disciplina le politiche regionali volte a garantire pari opportunità e parità di trattamento con riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso.

Il **comma 32** della legge in parola, nella sua versione originaria (prima delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 28/2024), disponeva: *"Per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con l'iscrizione, per l'esercizio 2024, nell'ambito della missione 4 (Istruzione e diritto allo studio), programma 2 (Altri ordini di istruzione non universitaria), titolo 1, del bilancio autonomo regionale, in termini di*

competenza e cassa, **di euro 70 mila**, e nell'ambito della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglie), programma 4 (Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale), titolo 1, in termini di competenza e cassa di **euro 170 mila** a valere sul "**Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione**", missione 20, programma 3, titolo 1".

Il **comma 33** prevedeva lo stesso stanziamento in termini di competenza per ciascuno degli esercizi finanziari 2025 e 2026.

Con riferimento alla quantificazione degli oneri, la relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di legge, scompone il costo complessivo di euro 240.000,00 come segue:

- euro **25.000,00** per la campagna di sensibilizzazione a livello regionale. Tale voce di costo, a sua volta si compone di tre sottovoci: spese del personale, spesa per beni e servizi e spesa per lavoro di pubbliche relazioni (a loro volta specificamente dettagliate);
- euro **70.000,00** per interventi di formazione e aggiornamento degli insegnanti e di tutto il personale scolastico delle scuole di ogni ordine e grado;
- euro **75.000,00** per interventi in favore delle organizzazioni di volontariato e associazioni iscritte nei registri nazionali, regionali o provinciali per la realizzazione di eventi sociali e culturali che sensibilizzino i cittadini e gli operatori economici;
- euro **70.000,00** per interventi destinati alla formazione specifica di operatrici e operatori dei settori socio-assistenziale e socio-sanitaria.

La legge n. 28/2024, con l'art. 25, ha modificato i commi 32 e 33 dell'art. 1 della legge n. 25/2024, escludendo dalla norma finanziaria gli «oneri derivanti dall'applicazione dei commi 11 e 14», in quanto già finanziati nell'ambito del Fondo sanitario indistinto (si tratta, nello specifico, di attività e iniziative promosse dal Servizio sanitario regionale, dai servizi socio- assistenziali e socio-sanitari regionali di informazione, consulenza e supporto in favore delle persone omosessuali, bisessuali, transessuali, transgender e intersex (LGBTI) dei loro genitori e delle loro famiglie, nonché di campagne informative e di sensibilizzazione finalizzate alla prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale).

Richiesta di chiarimenti

In fase istruttoria, la Regione è stata invitata illustrare i criteri e i parametri assunti ai fini della quantificazione di ciascuna componente dell'onere finanziario complessivo,

nonché l'esatto ammontare della spesa derivante dall'attuazione della legge n. 25/2024 (compresa la spesa finanziata nell'ambito del Fondo sanitario indistinto) con la precisa indicazione, per ciascuna componente, delle rispettive fonti di copertura.

Riscontro della Regione

La Regione ha dichiarato che la quantificazione delle voci di spesa, fatta eccezione per la spesa relativa alla campagna di sensibilizzazione, è avvenuta in via forfettaria, per l'impossibilità di determinare, anche solo in via presuntiva, la platea dei beneficiari.

Inoltre, con riferimento alle attività previste dai commi 11 e 14 – relative a iniziative afferenti al SSR e già in essere – la Regione ha precisato che tali interventi non sono stati computati nella quantificazione originaria, in quanto già rientranti tra le prestazioni garantite a valere sul Fondo sanitario indistinto. La Regione ha quindi confermato che l'importo di euro 170.000 imputato al programma 4 della missione 12 permane integro e coerente, in quanto calcolato al netto degli oneri relativi ai commi 11 e 14.

Osservazioni della Sezione

Le modalità di quantificazione degli oneri finanziari risultano caratterizzate da elementi di approssimazione che non appaiono coerenti con gli artt. 81 Cost. e 17 della legge n. 196/2009.

In particolare, la quantificazione delle componenti di spesa relative agli interventi di formazione del personale scolastico, al finanziamento delle attività associative e alla formazione degli operatori socio-sanitari è avvenuta, secondo quanto riferito dalla Regione, in modo meramente forfettario, metodologia che, per sua natura approssimativa, non può considerarsi idonea a fondare una quantificazione attendibile della spesa pubblica.

Quanto ai commi 11 e 14 della legge, relativi ad iniziative già in essere nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale, la successiva modifica introdotta con l'art. 25 della l.r. 28/2024 – volta ad escludere tali disposizioni dalla norma di copertura – conferma indirettamente l'originaria incompletezza della valutazione economico-finanziaria, essendo stato necessario un intervento correttivo in via successiva.

In conclusione, **la Sezione evidenzia che la stima forfettaria adottata non soddisfa i requisiti di analiticità, attendibilità e trasparenza richiesti in sede di quantificazione**

degli oneri di legge e invita l'amministrazione regionale, per il futuro, ad adottare metodologie fondate su criteri oggettivi e parametri verificabili.

❖ **Legge regionale 13 novembre 2024, n. 28** *“Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 852 del 13.07.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La proposta di legge, in origine, introduceva esclusivamente modifiche alla legge regionale n. 25/2008 in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici al fine di adeguare la legge regionale alle LLGNN (Decreto del Ministero della Transizione ecologica di concerto con il Ministero della Cultura previa intesa in sede di conferenza unificata del 20.10.2022) e prevedeva la clausola di invarianza finanziaria trattandosi di disposizioni a carattere ordinamentale.

Durante l'iter di approvazione della legge, sono stati proposti e approvati diversi emendamenti di rilevante impatto finanziario.

Tra questi:

- **l'articolo 26** (*Entrata in vigore dei Livelli essenziali di assistenza e del relativo nomenclatore*) che dispone la totale e immediata vigenza ed esecuzione del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 (*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*) nella parte relativa alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (*Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica*).

Dal referto tecnico si evince che **gli oneri per l'anno 2024** ammontano a complessivi **euro 13 milioni** e trovano copertura nell'ambito delle risorse già stanziato nell'anno 2024 sul capitolo di spesa U0741090 della missione 13, programma 1, titolo 1 (LEA). La copertura indicata reca il differente importo di euro 13.302.128.

L'articolo 26 della legge regionale n. 28 del 2024 è stato oggetto di impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto la disposizione regionale

introdurrebbe prestazioni sanitarie qualificabili come *extra LEA*, la cui erogazione non è consentita alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario, come nel caso della Regione Puglia.

Secondo quanto esposto nell'impugnativa, l'efficacia delle disposizioni contenute nel d.p.c.m. 12 gennaio 2017, nella parte relativa alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, risulterebbe subordinata all'adozione e all'entrata in vigore delle relative tariffe nazionali, previste dal d.m. 23 giugno 2023. Tuttavia, al momento della pubblicazione della legge regionale nel BUR, le tariffe ministeriali non risultavano ancora in vigore, con conseguente assenza dei presupposti per la piena efficacia dei LEA aggiornati.

- **l'articolo 34** (*Concessione di contributi per grandi eventi sportivi e manifestazioni sportive realizzati e da realizzarsi in Puglia*) che ha previsto un incremento per l'esercizio finanziario 2024 delle risorse destinate al finanziamento di grandi eventi e manifestazioni sportive da realizzarsi sul territorio regionale per un importo complessivo di **euro 1.500.000,00**, disponendo un aumento di **euro 900.000,00** sul capitolo U0601013 (*contributi a istituzioni sociali private per grandi eventi sportivi*) e di **euro 600.000,00** sul capitolo U0861010 (*contributi per progetti di promozione sportiva*).

La copertura finanziaria è stata assicurata mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in conto capitale, e precisamente: **euro 500.000,00** dal capitolo U0873010 (*Contributi per impianti sportivi – art. 8 l.r. n. 33/2006*); **euro 1.000.000,00** dal capitolo U0873011 (*contributi per impianti sportivi a istituzioni sociali private – art. 8 l.r. n. 33/2006*).

Nella relazione che accompagna tale emendamento viene precisato che le somme, inizialmente stanziare in bilancio regionale nell'ambito della programmazione relativa all'impiantistica sportiva regionale, risultano non essere più necessarie e che non sono gravate da alcuna obbligazione giuridica.

Nel relativo referto tecnico, nella parte del visto della Sezione bilancio e ragioneria, viene espresso nulla osta con riferimento alla copertura finanziaria delle spese a seguito di verifica degli equilibri di bilancio, specificando che l'equilibrio sussiste sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale.

Richiesta di chiarimenti

In merito **all'articolo 26**, è stato richiesto alla Regione di chiarire se fosse stata effettuata una quantificazione preventiva degli oneri connessi all'applicazione anticipata dei livelli essenziali di assistenza (LEA), specificando, in caso affermativo, l'importo stimato e i criteri adottati per la relativa determinazione. È stato, altresì, chiesto di indicare le motivazioni che avrebbero giustificato il ricorso al Fondo sanitario regionale destinato ai LEA come fonte di copertura, nonché di riferire se, nell'ambito dell'esercizio finanziario 2024, fossero stati assunti impegni di spesa o disposti mandati di pagamento. Quanto **all'articolo 34**, è stato chiesto alla Regione di precisare la natura delle entrate originariamente poste a copertura delle spese di investimento iscritte sui capitoli U0873010 e U0873011 interessati dall'operazione di definanziamento.

Riscontro della Regione

In ordine **all'articolo 26**, la Regione ha precisato che nel 2024 la disposizione non ha avuto concreta attuazione. Ha riferito, in particolare che successivamente all'approvazione della legge, è intervenuta l'Intesa Stato-Regioni del 14 novembre 2024, seguita dalla pubblicazione del d.m. 25 novembre 2024, entrato in vigore il 30 dicembre 2024, che ha definito le tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica. Conseguentemente, in attuazione di tale intesa, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 1863/2024, ha recepito il nuovo nomenclatore tariffario, stabilendo l'efficacia delle nuove tariffe solo a decorrere dal 30 dicembre 2024.

In relazione **all'articolo 34**, la Regione ha specificato che le risorse che finanziavano i capitoli del titolo 2 della spesa non erano entrate di parte capitale ma rientravano tra quelle originatesi dalla *“generalità delle entrate del bilancio”*, precisando che al momento dell'approvazione della legge *“è stato preventivamente aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, avendo cura di verificare il mantenimento degli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale a seguito delle variazioni di bilancio proposte”*.

Osservazioni della Sezione

La legge regionale n. 28 del 2024, nel testo definitivamente approvato, ha subito un significativo scostamento rispetto all'impianto originario della proposta legislativa, che si limitava a modifiche ordinamentali della l.r. n. 25/2008, con clausola di invarianza finanziaria.

Nel corso dei lavori consiliari sono state, invero, introdotte, mediante numerosi emendamenti, disposizioni normative eterogenee e di rilevante impatto finanziario, non presenti nella proposta originaria, che non risultano corredate della necessaria documentazione tecnico-informativa, strumento, come più volte ribadito, imprescindibile ai fini dell'individuazione dei dati, dei criteri e delle metodologie utilizzate per la corretta quantificazione degli oneri e per la verifica della sostenibilità finanziaria delle disposizioni.

Venendo al referto tecnico, con riferimento all'articolo 26, che dispone l'immediata applicazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al d.p.c.m. 12 gennaio 2017, nonché del decreto ministeriale 23 giugno 2023 relativo all'aggiornamento delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, si rileva una discordanza tra la previsione di spesa e l'importo formalmente indicato come copertura (il costo complessivo per l'anno 2024 è stimato in euro 13.000.000, mentre la copertura è individuata in euro 13.302.128), il che evidenzia una mancata coerenza tra i dati riportati, suscettibile di generare incertezza sulla effettiva attendibilità della quantificazione e sulla corretta allocazione delle risorse.

In relazione all'articolo 34, la Regione ha precisato che le risorse oggetto di definanziamento non derivano da entrate vincolate in conto capitale, bensì dalla *generalità delle entrate del bilancio* e ha altresì evidenziato che, all'atto dell'approvazione della norma, è stato aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, con esito positivo tanto per la parte corrente quanto per la parte capitale.

La Sezione, al riguardo, evidenzia che il rispetto formale degli equilibri di bilancio, pur necessario, non esaurisce l'obbligo di verifica sostanziale della copertura finanziaria, il quale richiede un accertamento sulla natura delle risorse utilizzate e sulla sostenibilità dell'intervento rispetto agli obiettivi programmatici originari.

In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 21 novembre 2024, n. 29** *“Istituzione della Agenzia regionale per la Tecnologia, Trasferimento tecnologico e l'Innovazione”*

Disegno di legge di Giunta regionale n. 57 del 21.4.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la l.r. n. 29/2024 viene istituita l'Agenzia regionale per la tecnologia, il trasferimento tecnologico e l'innovazione (ARTI).

L'art. 12 prevede che l'Agenzia di nuova costituzione subentri in tutti i rapporti giuridici in essere, attivi e passivi, facenti capo all'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione (ARTI), che viene conseguentemente soppressa.

In fase di prima applicazione, si prevede che confluiscano nell'Agenzia «tutto il personale dipendente, i beni materiali e immateriali, mobili e immobili, le attrezzature, i contratti e le convenzioni dell'ARTI».

La norma finanziaria (art. 11) prevede che “Agli oneri per il funzionamento dell'Agenzia si provvede, a decorrere dall'esercizio finanziario **2024 e per gli esercizi finanziari 2025 e 2026**, con la dotazione finanziaria iscritta nell'ambito della missione 14, programma 3 “Ricerca e innovazione”, titolo 1, per complessivi **3.080 mila euro annui**”. L'estensione al 2026, rispetto alla proposta di legge iniziale, è stata introdotta in sede consiliare, in coerenza con la legge di stabilità regionale n. 37/2023.

Dal referto tecnico, aggiornato a novembre 2024, si evince la creazione di un nuovo capitolo di spesa denominato “Spese per il funzionamento dell'Agenzia Regionale per la Tecnologia, il Trasferimento tecnologico e l'Innovazione, in sigla “ARTI””, nell'ambito della Missione 14, Programma 3, Titolo 1, macroaggregato 4, di importo pari a:

- euro 1.880.000,00 per il 2024 (l'onere residuo, pari a euro 1.200.000,00, viene imputato allo stanziamento a legislazione vigente già destinato al funzionamento della vecchia Agenzia, U1081005 - *Spese per il funzionamento dell'Agenzia regionale per l'innovazione tecnologica*).
- euro 3.080.000, 00 per ciascuno degli anni 2025 e 2026.

Con riferimento alla copertura di tale nuovo capitolo, per il 2024 e 2025 si attinge, con variazioni compensative, dal vecchio capitolo U1081005 e per la parte restante da altri capitoli interessati da riduzioni delle rispettive precedenti autorizzazioni di spesa; per il 2026 si attinge unicamente dal vecchio capitolo U1081005.

Richiesta di chiarimenti

Considerata l'assenza della relazione tecnico finanziaria di quantificazione degli oneri e dello studio di fattibilità redatto dal gruppo di lavoro coordinato da Arti con il supporto di diverse articolazioni regionali e di altri referenti di Puglia Sviluppo (citato nella relazione accompagnatoria al disegno di legge), è stato chiesto alla Regione di illustrare i criteri e i parametri utilizzati ai fini della stima dell'onere di euro 3.080.000,00 annui, nonché di chiarire:

- le coperture per euro 3.080.000,00 per entrambi gli esercizi 2025 e 2026, non agevolmente evincibili dal referto tecnico del 5.11.2024, allegato all'emendamento (per il 2025 viene indicata la copertura per euro 1.080.000,00; per il 2026 una copertura di 4 mln di euro);
- per le annualità 2024 e 2025 quali fattori abbiano reso disponibili le risorse sui capitoli interessati da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa;
- la tipologia di entrata originariamente destinata al finanziamento delle spese in conto capitale di cui al capitolo U1402006 *Sostegno alle attività dei distretti urbani del commercio. Art. 26 L.R. n.67/2017 (titolo 2 della spesa)*, interessato dalla riduzione del relativo stanziamento.

Riscontro della Regione

Quanto ai parametri utilizzati ai fini della stima dell'onere, la Regione Puglia fa rinvio allo studio di fattibilità approvato con DGR 523/2023, dando atto della presenza di un refuso nel referto tecnico aggiornato al 5 novembre 2024, nella parte dedicata alla copertura finanziaria per gli esercizi 2025 e 2026, motivo per il quale i dati ivi riportati non riflettevano correttamente la ripartizione delle risorse.

Ha, quindi, precisato che la dotazione finanziaria del capitolo di nuova istituzione trova copertura:

- **per l'annualità 2024** (euro 1.880.000), nella riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa per complessivi euro 1.580.000 (attingendo dai capitoli dettagliati nel referto tecnico) e per la restante quota (euro 300.000), con variazione compensativa dal capitolo destinato al funzionamento della vecchia Agenzia (U1081005 - *Spese per il funzionamento dell'Agenzia regionale per l'innovazione tecnologica*);
- **per l'annualità 2025**, nella riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa per complessivi euro 1.080.000 (attingendo dai capitoli dettagliati nel referto tecnico) e per

la restante quota (euro 2.000.000), con variazione compensativa dal capitolo destinato al funzionamento della vecchia Agenzia (U1081005 - *Spese per il funzionamento dell'Agenzia regionale per l'innovazione tecnologica*);

- **per l'esercizio 2026**, l'intero importo di euro 3.080.000,00 risulta coperto mediante riduzione dello stanziamento sul capitolo U1081005.

In merito alla disponibilità delle risorse da capitoli oggetto di riduzione per il 2024 e 2025, la Regione ha chiarito che le somme sono state rese disponibili in conseguenza della riprogrammazione delle attività originariamente previste e della mancanza di obbligazioni giuridicamente vincolanti.

Con riferimento all'operazione di definanziamento che ha interessato il capitolo U1402006, iscritto al Titolo 2 della spesa, la Regione ha riferito che le risorse che originariamente finanziavano tale capitolo non costituivano entrate di parte capitale, bensì provenivano dalla "*generalità delle entrate del bilancio*", precisando che al momento dell'approvazione della legge "*è stato preventivamente aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, avendo cura di verificare il mantenimento degli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale a seguito delle variazioni di bilancio proposte*".

Osservazioni della Sezione

La legge in esame presenta carenze documentali che non consentono una valutazione *ex ante* della congruità dell'onere stimato e della reale sostenibilità delle coperture indicate.

Tale lacuna risulta ancor più significativa alla luce di quanto evidenziato nello studio tecnico di fattibilità, che stima un fabbisogno annuo a regime pari a euro 3.460.000, che appare superiore rispetto a quanto riportato nel referto tecnico e che per la differenza (euro 380.000) troverebbe copertura su ulteriori capitoli di bilancio riferiti a trasferimenti correnti destinati all'ente soppresso (capitoli U1403002, U1503022 e U1503033), anch'essi non considerati nel referto tecnico.

Infine, in merito al definanziamento del capitolo U1402006 *Sostegno alle attività dei distretti urbani del commercio*. Art. 26 L.R. n.67/2017 (titolo 2 della spesa), la Regione ha precisato che le risorse oggetto di definanziamento non derivano da entrate vincolate in conto capitale, bensì dalla *generalità delle entrate del bilancio*, e ha altresì evidenziato che,

all'atto dell'approvazione della norma, è stato aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, con esito positivo tanto per la parte corrente quanto per la parte capitale.

La Sezione, al riguardo, evidenzia che il rispetto formale degli equilibri di bilancio, pur necessario, non esaurisce l'obbligo di verifica sostanziale della copertura finanziaria, il quale richiede anche un accertamento sulla natura delle risorse utilizzate e sulla sostenibilità dell'intervento rispetto agli obiettivi programmatori originari.

In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 29 novembre 2024, n. 36** *“Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario. Attuazione dell'articolo 1, commi 527 - 527 quinquies, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come modificato dall'articolo 19 del decreto legge 9 agosto 2024, n. 113”*

Disegno di legge di Giunta regionale n. 175 del 9.9.2024

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, commi da 527 a 527-quinquies, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), come modificati dall'articolo 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, la Regione iscrive, per l'esercizio finanziario 2024, uno stanziamento a titolo di accantonamento a favore della finanza pubblica di euro 24.865.686,83.

Tale accantonamento è imputato alla parte corrente del bilancio di previsione 2024-2026, con allocazione alla missione 20, programma 3, titolo 1, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 19 del decreto-legge n. 113/2024, mediante una corrispondente riduzione di risorse stanziato sul capitolo U0111340 (*Contributo alla finanza pubblica RSO - Legge Bilancio 2024-2026*), iscritto nella missione 1, programma 11, titolo 1, del bilancio di previsione delle spese 2024-2026. È inoltre specificato che il suddetto contributo è finanziato esclusivamente attraverso risorse di parte corrente, con l'espressa esclusione degli stanziamenti relativi a redditi da lavoro dipendente, spesa sanitaria, trasferimenti agli enti locali.

Osservazioni della Sezione

La disposizione appare coerente con i vincoli di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, inserendosi nel quadro degli obblighi derivanti da disposizioni legislative statali finalizzate al contenimento della spesa e alla sostenibilità degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

❖ Legge regionale 29 novembre 2024, n. 38 “*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026*”

Disegno di legge di Giunta regionale n. 228 del 11.11.2024

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Il Capo II della l.r. n. 38/2024, all'art. 7, modifica la norma finanziaria (art. 8) della legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 (*Disposizioni in materia di istituzione del servizio di Psicologia di base*), disponendo che “*Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 2.695.118,40, a decorrere dall'esercizio finanziario 2025, si fa fronte a valere sulle risorse iscritte nella missione 13, programma 1, titolo 1 del bilancio regionale*” (risorse LEA).

Nel dettaglio, la legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 (“*Disposizioni in materia di istituzione del servizio di Psicologia di base*”), dopo aver abrogato la l.reg. n. 21/2020, istitutiva del servizio di psicologia di base (a sua volta investita da declaratoria di incostituzionalità: cfr. Corte cost. 142 del 2021), ha:

- i) nuovamente istituito il servizio di psicologia di base, prevedendone lo svolgimento da parte di psicologi liberi professionisti in rapporto convenzionale (art. 1);*
- ii) stabilito che alla copertura dei relativi oneri (euro 1.950 mln complessivi per gli anni 2023 e 2024, euro 1,5 mln a valere dal 2025), “si fa[cesse] fronte con le risorse già attribuite alle ASL per il SSR e si provvede[sse] con somme iscritte nella missione 13, programma 01, titolo 01 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025”.*

Segnatamente, la copertura finanziaria dei citati oneri per il 2023 (euro 450.000,00) veniva individuata nei “*residui passivi anno 2021 sul Capitolo U1301068 per l'intero importo di € 450.000,00*” all'interno della missione 13, programma 1, titolo 1 del bilancio di previsione.

Con decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia anno 2023 (cfr. deliberazione n. 123/2024/PARI), questa Sezione regionale di controllo ha così statuito: *“PARIFICA, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, il rendiconto generale della Regione Puglia per l’esercizio finanziario 2023 nei termini di cui ai prospetti riportati nella presente decisione, **subordinatamente all’individuazione, per quanto riguarda il capitolo di bilancio n. U1301068, di fonti di finanziamento alternative a quelle attualmente previste dalla legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 e alla cancellazione dei corrispondenti residui passivi di euro 1.849.588,00**”.*

Pertanto, con l’art. 7 della legge regionale n. 38/2024 la Regione Puglia ha modificato la norma finanziaria di cui all’art. 8 della l.r. n. 21/2023, stabilendo che *“Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 2.695.118,40, a decorrere dall’esercizio finanziario 2025, si fa fronte a valere sulle risorse iscritte nella missione 13, programma 1, titolo 1 del bilancio regionale”*; più nel dettaglio, in base al referto tecnico si è inteso fare rinvio agli stanziamenti di bilancio allocati al capitolo di spesa U1301071 *“Potenziamento dei LEA territoriali e ospedalieri”* che presentava la necessaria capienza.

Le modifiche apportate con la legge regionale n. 38/2024 hanno riguardato, nello specifico, tre distinti profili: i) la quantificazione dell’onere; ii) la decorrenza della spesa; iii) la fonte di finanziamento.

Con particolare riferimento alla **quantificazione degli oneri**, dalla relazione illustrativa **all’art. 7 del ddl**, si rileva che il parametro di riferimento preso in considerazione è stato l’art. 49, comma 1 dell’Accordo Collettivo Nazionale (ACN) vigente per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi), al quale si rinvia per la determinazione del compenso spettante agli psicologi di base.

La stessa relazione illustrativa evidenzia che l’incremento della spesa stimata è diretta conseguenza della corretta applicazione del predetto ACN, che prevede una tariffa oraria per incarichi a tempo determinato pari a euro 42,03, cui si aggiungono gli oneri previdenziali a carico dell’Azienda nella misura del 14,19 per cento, per un costo lordo orario complessivo pari a euro 47,99.

L’importo complessivo annuo, pari a euro 2.695.118,40, è stato determinato sulla base della previsione di n. 1 incarico a tempo determinato per ciascuno dei 45 distretti socio-

sanitari pugliesi, con un monte ore massimo settimanale pari a 24 ore, corrispondenti a 1.248 ore annue. Il calcolo del fabbisogno annuo è il seguente:

euro $47,99 \times 1.248$ ore = euro 59.891,52 (per incarico);

euro $59.891,52 \times 45$ distretti = euro 2.695.118,40.

Tale somma rappresenta lo spazio finanziario massimo autorizzato per l'attuazione delle disposizioni normative in oggetto.

Richiesta di chiarimenti

Considerato l'incremento significativo dell'onere annuo (euro 2.695.118,40) rispetto alla previsione contenuta nella l.r. n. 11/2023 (euro 1.500.000,00), pur in presenza dell'identico parametro di riferimento (tariffa oraria prevista dall'ACN), è stato chiesto alla Regione di fornire puntuale motivazione in ordine alle ragioni sottese all'aumento della spesa.

È stato inoltre chiesto di meglio specificare la natura di "LEA" del servizio di psicologia di base nonché di chiarire se fosse stata individuata l'entità delle risorse disponibili sul capitolo di spesa U1301071 atte a fornire copertura all'onere in questione.

Riscontro della Regione

La Regione, ai fini della quantificazione dell'onere, ripropone i medesimi parametri tecnici già esposti nella relazione illustrativa dell'art. 7, confermando che, per gli incarichi a tempo determinato, trova applicazione l'art. 49, comma 1, dell'Accordo Collettivo Nazionale (ACN), che prevede un compenso orario pari a euro 42,03, da intendersi al netto degli oneri riflessi.

Quanto alle ragioni del significativo incremento della spesa (euro 2.695.118,40) rispetto alla quantificazione operata nel 2023 (euro 1.500.000), la Regione Puglia ha riferito che la stessa va ricondotta alla *"corretta applicazione della normativa richiamata dalla legge regionale in tema di compensi dei professionisti psicologi convenzionati con il SSN e, quindi, dall'applicazione della tariffa oraria prevista dall'ACN per gli incarichi a tempo determinato"*.

In merito alla riconducibilità della prestazione nell'ambito dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), la Regione si è limitata ad affermare che *"la prestazione dello psicologo è riconducibile al servizio di psicologia di base rientrante nei LEA di cui al D.P.C.M. 12 gennaio 2017"*.

Osservazioni della Sezione

Il riscontro fornito dalla Regione, pur confermando l'applicazione dell'art. 49, comma 1, dell'ACN per la determinazione del compenso orario degli psicologi di base (euro 42,03, al netto degli oneri riflessi), non fornisce adeguata giustificazione in ordine all'incremento dell'onere finanziario previsto per l'esercizio 2025 (euro 2.695.118,40) rispetto alla stima contenuta nella legge regionale n. 11/2023 (pari a euro 1.500.000).

Tale scostamento lascia presumere una sottovalutazione iniziale dell'onere da parte del legislatore regionale, in assenza di una compiuta ricognizione dei fabbisogni e dei costi effettivi già in sede di prima adozione della disciplina. Ne derivano profili di criticità sul piano della coerenza del quadro previsionale con i vincoli posti dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione e dagli articoli 17 e seguenti della legge n. 196 del 2009.

Inoltre, in considerazione della natura permanente della spesa, si evidenzia l'esigenza che la Regione verifichi l'effettiva disponibilità delle risorse iscritte sul capitolo di bilancio U1301071 (*"Potenziamento dei LEA territoriali e ospedalieri"*), individuato quale fonte di copertura.

Quanto, infine, alla natura della prestazione, la dichiarazione resa dalla Regione, secondo cui il servizio di psicologia di base sarebbe *"riconducibile ai LEA di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017"*, si rivela generica e non suffragata da un'adeguata ricognizione normativa. Non viene, infatti, specificata l'area di intervento – tra quelle effettivamente previste dal decreto – in cui la prestazione in esame risulterebbe formalmente inclusa.

Tuttavia, dall'esame del d.p.c.m 12 gennaio 2017, è possibile evincere come l'assistenza psicologica, in termini di diagnosi, consulenza, sostegno e psicoterapia, sia già ricompresa nei LEA in relazione a specifiche situazioni cliniche (quali la salute mentale, neuropsichiatria infantile, dipendenze patologiche, disabilità, cure palliative, assistenza sociosanitaria a donne, minori, coppie e famiglie), seppur non riferibili a un servizio di psicologia di base in senso proprio (inteso come accesso diretto, generalizzato e territoriale a uno psicologo di riferimento), la cui eventuale istituzione costituisce attualmente oggetto di discussione a livello legislativo nazionale.

❖ **Legge regionale 29 novembre 2024, n. 39** *"Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 – 2026"*

Disegno di legge di Giunta regionale n. 229 del 11.11.2024

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge si compone di 26 articoli che disciplinano interventi in molteplici settori, apportando variazioni al bilancio 2024 e pluriennale 2024-2026.

Tra le disposizioni più rilevanti:

- **art. 1 (Attività di recupero e valorizzazione di immobili).** La disposizione in esame prevede che i proventi derivanti dalle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare non strumentale delle Aziende Sanitarie Locali (ASL), già destinato al ripiano del disavanzo sanitario ai sensi dell'art. 1 della legge regionale 5 giugno 2007, n. 16, siano prioritariamente utilizzati, nel limite massimo di 1 milione di euro per l'esercizio finanziario 2024, dalla società di cartolarizzazione Puglia Valore Immobiliare s.r.l. – istituita ai sensi dell'art. 42 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 10 – per il cofinanziamento di interventi di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare.

Secondo quanto riportato nel referto tecnico allegato, tale destinazione comporta una minore entrata di natura patrimoniale (Titolo 4), riferita al capitolo E2035777 (*"Entrate provenienti dalla vendita di immobili non strumentali delle AUSL"*). Ai fini della copertura finanziaria della minore entrata, si prevede una corrispondente riduzione della spesa corrente (Titolo 1) iscritta sul capitolo U1110030 (*"Fondo di riserva per le spese impreviste"*).

Richiesta di chiarimenti

La Regione è stata invitata a fornire chiarimenti, per le vie brevi, in merito alla riscontrata incoerenza tra la natura dell'onere discendente dalla legge - consistente in una minore entrata in conto capitale - e la relativa fonte di copertura, rappresentata dalla riduzione di una spesa corrente (*"Fondo di riserva per le spese impreviste"*).

Riscontro della Regione

La Regione, senza fornire risposta specifica sul punto, ha precisato che, in sede di approvazione della legge regionale n. 39/2024, è stato verificato il mantenimento degli equilibri di bilancio sia di parte corrente sia di parte capitale, come attestato nel prospetto degli equilibri allegato al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2024. Inoltre, ha evidenziato come la riduzione della

spesa di parte corrente abbia prodotto un miglioramento degli equilibri della medesima sezione per un importo corrispondente a 1 milione di euro.

Osservazioni della Sezione

Sul piano sostanziale, la norma istituisce un meccanismo di reinvestimento vincolato dei proventi da alienazioni patrimoniali, senza, tuttavia, fornire evidenza della sostenibilità sostanziale dell'intervento, mancando una specifica quantificazione delle risorse effettivamente attese da tali operazioni di dismissione e, dunque, una proiezione attendibile dei proventi realmente esigibili nell'esercizio di riferimento (2024) dal capitolo E2035777.

Sul piano squisitamente contabile, la Regione, pur dando rassicurazioni circa il rispetto complessivo degli equilibri finanziari, non fornisce chiarimenti in merito alla rilevata incoerenza tra la natura della minore entrata (in conto capitale) e la voce individuata ai fini della copertura (riduzione di spesa corrente).

Al riguardo, si richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza di distinguere il profilo del rispetto degli equilibri di bilancio da quello, parimenti fondamentale, della verifica sostanziale della copertura finanziaria, che oltre alla coerenza quantitativa, impone un accertamento puntuale sulla natura delle risorse impiegate, pena il rischio di alterare gli equilibri tra le diverse sezioni del bilancio.

Si rammenta, altresì, la necessità che l'entrata derivante dall'alienazione degli immobili sia effettivamente destinata ad operazioni di reinvestimento che comportino un accrescimento del patrimonio pubblico, in coerenza con la natura dell'entrata medesima.

*

- **art. 2 (Collaudo tecnico funzionale della diga del Monte Melillo presso il torrente Locone. Contributo straordinario al Consorzio di bonifica centro sud Puglia).** La disposizione prevede l'assegnazione, per l'esercizio finanziario 2024, di un **contributo straordinario pari a euro 300.000,00 in favore del Consorzio di bonifica Centro Sud Puglia**, finalizzato a consentire l'avvio delle procedure di collaudo tecnico-funzionale della diga del Monte Melillo, realizzata sul torrente Locone. Il contributo è concesso nelle more della determinazione definitiva dell'importo complessivo necessario allo svolgimento integrale dell'attività di collaudo, da quantificarsi sulla base delle linee guida approvate con d.m. Infrastrutture e Trasporti n. 2 del 17 gennaio 2024.

Dalla relazione illustrativa si evince che, con provvedimento n. DG/104/2004 del 22 settembre 2024, il Direttore generale del Registro Italiano Dighe ha provveduto alla nomina della Commissione collaudatrice e alla predisposizione di una bozza di disciplinare di incarico, che quantifica il costo complessivo del collaudo in euro 1.279.640,00.

È stato altresì precisato che la diga risulta oggetto di interventi aggiuntivi già finanziati da contributo statale per euro 2.150.000,00, ma che le spese relative al collaudo non risultano coperte nell'ambito del quadro economico degli interventi finanziati con tali risorse.

Dal referto tecnico si evince che la copertura del contributo regionale è assicurata attraverso la riduzione di precedente autorizzazione di spesa (*capitolo U1110030 – “Fondo di riserva per le spese impreviste”, imputato alla Missione 20*).

Osservazioni della Sezione

Dalla documentazione allegata si ricava che il costo integrale del collaudo ammonta a euro 1.279.640,00. Tuttavia, non risultano forniti elementi in ordine alla copertura della differenza (pari a circa 980.000,00 euro) tra il fabbisogno stimato e il contributo assegnato con la presente legge. Non è stato infatti chiarito se la Regione Puglia intenda farsi carico della quota residua con successivi stanziamenti ovvero se l'onere sia destinato a essere sostenuto, in tutto o in parte, da altri enti o da ulteriori fonti di finanziamento (ad esempio statali).

Tale mancanza determina un'incertezza sull'effettiva copertura dell'intervento nel suo complesso e non consente una piena valutazione della sostenibilità dell'impegno assunto.

*

- **art. 3 (Risorse aggiuntive a favore del servizio sanitario regionale per l'esercizio 2024).** Al fine di far fronte ai maggiori oneri per spese correnti sostenute nel corso dell'esercizio 2024 dal servizio sanitario regionale, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è stata assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza e cassa, di **euro 30 milioni**.

Alla quantificazione finale di euro 30 milioni si è pervenuti aggiungendo, con uno specifico emendamento, all'importo inizialmente previsto nel disegno di legge di 15 milioni, ulteriori euro 15 milioni.

Dal referto tecnico allegato al disegno di legge originario (datato 8.11.2024), si evince l'istituzione di un nuovo capitolo di bilancio sulla missione 13 programma 7 titolo 1 denominato *"RISORSE AGGIUNTIVE A FAVORE DEL SSR PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2024 (art. __ L.R. n-NN/2024 - ASSESTAMENTO 2024-2026)"* con una dotazione finanziaria massima di euro 15 milioni alla cui copertura si provvede mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (asseritamente contenute in un prospetto allegato al referto tecnico, che tuttavia non è stato rinvenuto).

In relazione alle risorse aggiuntive introdotte con l'emendamento (ulteriori 15 milioni di euro), la copertura è stata assicurata attraverso la riduzione di pari importo degli stanziamenti del bilancio autonomo come indicati nella tabella allegata al referto tecnico (datato 28.11.2024). Oltre a diverse missioni del bilancio, la tabella indica che sono stati interessati dalle riduzioni il titolo 1 e 2 della spesa.

Richiesta di chiarimenti

La Regione è stata invitata a trasmettere l'allegato al referto tecnico dell'8.11.2024 non rinvenuto sul sito istituzionale del Consiglio regionale, nonché a indicare i parametri e i criteri assunti ai fini della quantificazione della spesa complessiva di euro 30 milioni, le fonti di copertura dell'intera spesa programmata, precisando i fattori che hanno reso disponibili le risorse sui capitoli interessati dalla riduzione. È stato chiesto, altresì, di indicare le fonti di copertura per ciascuno dei capitoli del titolo 2 sottoposti le variazioni in diminuzione per concorrere a dare copertura al capitolo di nuova istituzione.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito che lo stanziamento complessivo di euro 30 milioni è stato previsto in ragione della necessità di coprire maggiori costi sostenuti dagli Enti del SSR nel corso del 2024, riconducibili a:

- incremento dei costi del personale connessi all'attuazione dei rinnovi contrattuali nazionali;
- dinamiche inflattive generali;

- superamento dei tetti di spesa per farmaci (ospedalieri e territoriali) e dispositivi medici;
- saldo negativo della mobilità sanitaria interregionale;
- oneri derivanti dalla legge n. 210/1992 (indennizzi per danni da trasfusioni e vaccinazioni obbligatorie);
- spese per investimenti con effetti sull'equilibrio di gestione.

È stato, inoltre, evidenziato che, a causa dei criteri di riparto delle risorse statali, la Regione Puglia si ritrova ad essere penalizzata rispetto ad altri sistemi regionali e che una parte significativa delle risorse destinate al SSR viene determinata in fase avanzata dell'anno o addirittura nell'anno successivo, circostanza che condiziona la capacità previsionale in sede di redazione del bilancio iniziale.

La Regione precisa, altresì, che sulla base dell'analisi dei conti economici preconsuntivi 2024 degli enti del SSR, il Dipartimento salute aveva stimato un fabbisogno complessivo superiore a euro 100 milioni, poi ricondotto allo stanziamento effettivo di euro 30 milioni nell'ambito della manovra di assestamento, sulla base della disponibilità di competenza e cassa riscontrata.

È stato, infine, specificato che, per l'esercizio 2024, la manovra di assestamento è stata articolata in due distinti disegni di legge, in conformità alle indicazioni contenute nella *“Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali – Anno 2023”* di questa Sezione regionale. Uno dei due disegni di legge è stato dedicato esclusivamente alla variazione del bilancio, senza incidere sugli stanziamenti normativi, mentre il secondo – contenente le nuove disposizioni di spesa – è stato finanziato anche mediante riduzioni di altri capitoli derivanti dalla rimodulazione complessiva del bilancio in sede di assestamento.

Infine, quanto alle riduzioni relative al Titolo 2 della spesa, ha riferito che le risorse che originariamente finanziavano tale capitolo non costituivano entrate di parte capitale, bensì provenivano dalla *“generalità delle entrate del bilancio”*, precisando che al momento dell'approvazione della legge *“è stato preventivamente aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, avendo cura di verificare il mantenimento degli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale a seguito delle variazioni di bilancio proposte”*.

Osservazioni della Sezione

Alla luce del riscontro fornito, permangono profili di criticità in merito alla verificabilità della quantificazione dell'onere e della relativa copertura finanziaria.

L'importo complessivo di euro 30 milioni, sebbene riferito a esigenze correnti del SSR (personale, farmaceutica, dispositivi, legge n. 210/1992), non appare supportato da un'analisi documentale delle singole voci di costo.

Inoltre, per quanto concerne la riduzione di spesa che ha interessato il Titolo 2 (spese in conto capitale), la Regione ha precisato che le risorse oggetto di definanziamento non derivano da entrate vincolate in conto capitale, bensì dalla *generalità delle entrate del bilancio*, evidenziando che, all'atto dell'approvazione della norma, è stato aggiornato il prospetto degli equilibri di bilancio, con esito positivo tanto per la parte corrente quanto per la parte capitale.

La Sezione, al riguardo, evidenzia, ancora una volta, che il rispetto formale degli equilibri di bilancio, pur necessario, non esaurisce l'obbligo di verifica sostanziale della copertura finanziaria, il quale richiede anche un accertamento sulla natura delle risorse utilizzate e sulla sostenibilità dell'intervento rispetto agli obiettivi originari.

Inoltre, si osserva come alcune delle cause indicate a giustificazione dell'intervento (rinnovi contrattuali, incremento strutturale della spesa sanitaria) evidenzino come l'onere, pur formalmente configurato come stanziamento straordinario, abbia carattere ricorrente. Ciò determina un disallineamento tra la natura dell'onere e la forma della copertura, che appare eccezionale e priva di una programmazione finanziaria pluriennale coerente.

Infine, un'ulteriore criticità emerge dall'esame del tabulato allegato alla legge in parola.

Si fa riferimento alla rilevante difformità esistente tra l'importo di spesa formalmente autorizzato dall'articolato normativo (**pari a euro 30 milioni**) e quello risultante dalle variazioni contabili (**pari a euro 48 milioni**). Tale differenza, come rappresentato dalla Regione Puglia nel corso di un incontro interlocutorio, sarebbe riconducibile all'approvazione di un emendamento intervenuto successivamente alla votazione dell'articolo 3 e non recepito nel testo normativo finale.

Tale discrasia tra il contenuto della norma e gli atti contabili allegati ingenera, all'evidenza, una significativa incertezza in merito all'effettiva portata dell'autorizzazione di spesa e rivela un evidente difetto di coordinamento tra

disposizione legislativa e la documentazione contabile allegata, che avrebbe richiesto un tempestivo intervento normativo integrativo volto a riallineare la previsione di spesa al reale fabbisogno autorizzato con il tabulato.

Si raccomanda, conseguentemente, per il futuro, un rigoroso coordinamento tra le disposizioni legislative e gli strumenti contabili di attuazione, al fine di scongiurare analoghe criticità e garantire la coerenza e l'attendibilità delle previsioni di spesa.

Per quanto precede, si rinvia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia 2024, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, ogni ulteriore approfondimento in relazione ai profili sopra richiamati.

*

- **art. 4 (Contributo agli investimenti in sanità).** Al fine di concorrere al finanziamento in favore delle aziende sanitarie locali per la realizzazione e il completamento di investimenti strutturali, di manutenzione straordinaria e acquisizione di arredi e attrezzature è stato autorizzato un **contributo straordinario di euro 45 milioni** a valere sull'esercizio finanziario 2024. Per le suddette finalità, la legge regionale ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 62 del d.lgs. n. 118/2011, il ricorso all'indebitamento per un importo massimo di euro 45 milioni, solo per far fronte a effettive esigenze di cassa, ai sensi dell'articolo 40, comma 2-bis, del d. lgs. n. 118/2011. La relazione illustrativa chiarisce che le spese da finanziarsi, stimate in **euro 45 milioni**, riguardano principalmente quelle sostenute dagli Enti del Servizio sanitario regionale nel corso dell'anno 2024 riferite, in particolare, a lavori e spese relative a nuovi ed esistenti ospedali e all'acquisto di attrezzature sanitarie.

Il finanziamento sembrerebbe, dunque, configurarsi come intervento *ex post* per coprire spese già effettuate dagli enti sanitari.

L'onere presunto annuale di ammortamento, per il rimborso della quota capitale e relativa quota interessi, è stato valutato in euro **4,05 milioni annui** per un periodo stimato pari a quindici anni a decorrere dall'esercizio finanziario 2025 con imputazione a carico del bilancio pluriennale 2024-2026. In dettaglio, **per la quota capitale**, a valere sulla missione 50, programma 2, titolo 4 per **euro 2 milioni 250 mila** nell'esercizio finanziario **2025** ed **euro 2 milioni 350 mila** nell'esercizio finanziario **2026**; **per quota interessi**, a valere sulla missione 50, programma 1, titolo 1, per **euro 1 milione 800 mila**

nell'esercizio finanziario **2025** ed **euro 1 milione 700 mila** nell'esercizio finanziario **2026**; per le annualità successive si provvede con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

Quanto alla copertura degli oneri discendenti dall'ammortamento è stata utilizzata la tecnica di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Richiesta di chiarimenti

La Regione è stata invitata a chiarire come si sia pervenuti alla quantificazione della spesa per complessivi euro 45 milioni, indicando il fabbisogno finanziario per ciascun ente del Servizio sanitario regionale (ASL, AO, IRCCS). È stata invitata, altresì, a chiarire: *i)* le ragioni dell'assegnazione postuma di tale contributo straordinario; *ii)* se per sostenere le spese di investimento, gli enti sanitari abbiano utilizzato risorse del Fondo sanitario destinate a garantire prestazioni rientranti nei LEA; *iii)* le ragioni della presenza di disponibilità (per il 2025 e il 2026) sui seguenti capitoli di spesa interessati dalla riduzione: U1121082; U1121080; U1121084; U1121081.

Riscontro della Regione

L'Ente regionale ha precisato che tale stanziamento è stato previsto al fine di sostenere interventi urgenti e non differibili, consistenti in lavori di ristrutturazione o completamento di strutture ospedaliere, acquisizione di beni durevoli (sanitari e non) e spese per manutenzioni straordinarie non coperte da altre fonti di finanziamento, quali i fondi *ex art.* 20 della L. 67/1988, il FESR o il FSC.

Quanto alla **determinazione dell'importo** complessivo di euro 45 milioni, la Regione chiarisce che la quantificazione è avvenuta sulla base delle necessità rappresentate dalle singole aziende sanitarie mediante l'invio dei *Modelli CE*. Tuttavia, l'importo effettivamente accertato al termine dell'esercizio – e dunque oggetto di rendicontazione – è risultato pari a circa 37 milioni di euro, in esito ad una verifica di ammissibilità delle spese concretamente sostenute.

Per quanto concerne la **copertura finanziaria**, la Regione ha fatto ricorso all'indebitamento, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, esclusivamente per far fronte a esigenze di cassa, come previsto dall'art. 40, comma 2-*bis*, dello stesso decreto. Tale indebitamento è stato autorizzato dall'art. 3, comma 1, della legge regionale di

stabilità 2024 (l.r. n. 37/2023), che ha fissato un tetto massimo di debito autorizzabile pari a euro 189.856.295,46, di cui 45 milioni riconducibili al presente intervento.

A fronte di tale autorizzazione, la Regione ha assunto impegni giuridicamente perfezionati, ma una parte consistente degli impegni assunti nel 2023 – pari a 104.201.110,89 euro - non è risultata esigibile al termine del medesimo esercizio. In conseguenza di ciò, si è proceduto al riaccertamento ordinario dei residui, con reimputazione all'esercizio 2024 delle obbligazioni giuridicamente perfezionate ma non esigibili nel 2023, (euro 104.201.110,89). Precisa, altresì, che tale reimputazione non ha comportato la costituzione di un Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), come avviene per gli impegni finanziati con fondi ordinari, ma ha determinato un incremento del “*debito autorizzato e non contratto*” (DANC) degli esercizi successivi, in coerenza con la disciplina specifica prevista per gli investimenti finanziati tramite ricorso all'indebitamento. Tale operazione ha permesso di garantire, senza squilibri, la presenza di disponibilità finanziarie nel triennio 2024-2026 sui capitoli U1121080, U1121081, U1121082 e U1121084, destinati rispettivamente a: i) il servizio del debito per la quota capitale (missione 50, programma 2); ii) la quota interessi (missione 50, programma 1).

Infine, la Regione ha precisato che non è stato in alcun modo attinto il Fondo Sanitario destinato al finanziamento dei LEA, a tutela della integrità delle risorse sanitarie vincolate.

Osservazioni della Sezione

Dalla lettura della legge regionale emerge che la Regione ha autorizzato la contrazione di nuovo debito solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa, secondo il meccanismo previsto e disciplinato dall'art. 40 co. 2 del d.lgs. n. 118/2011. Nella sostanza, pertanto, sulla base di tale previsione, gli investimenti saranno finanziati da indebitamento solo nell'ipotesi in cui l'andamento della gestione non ne consentirà la copertura.

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sui rischi legati all'utilizzo di tale strumento e in particolare sulla possibile formazione di un disavanzo finanziario di competenza dovuto, per un verso, al minor accertamento per mancata contrazione del mutuo, dall'altro al contestuale impegno della spesa con esso finanziata (cfr. Sezione regionale di controllo della Lombardia - *Relazione allegata Il Rendiconto generale della gestione 2021*, secondo cui l'uso del DANC «consente di ritenere sufficiente, per la copertura delle spese, la

mera circostanza che emerga una disponibilità di cassa, senza attendere, piuttosto, l'accertamento di un eventuale avanzo di amministrazione, "unico strumento certo di "copertura giuridica", dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespite di sicuro affidamento" (Corte cost. sent. n. 274/2017)»).

Si rammenta inoltre che, al fine di garantire la correlazione nel tempo tra gli investimenti e il debito autorizzato e non contratto, la legge n. 145/2018 (comma 938) ha richiesto alle Regioni, ove usufruiscano di tale facoltà, di arricchire il contenuto della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, già prevista e disciplinata dall'art. 11, comma 6 del d. lgs. n. 118/2011, con due nuovi documenti, consistenti in altrettanti elenchi: il primo, relativo agli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati con il ricorso al debito non contratto; il secondo, relativo agli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione.

Da ultimo, il principio contabile applicato di cui al par. 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2022 dispone che *"In sede di riaccertamento ordinario dei residui la reimputazione degli impegni finanziati da nuovo debito autorizzato e non contratto deve essere separatamente evidenziata rispetto alla reimputazione degli altri impegni"*.

Per ogni ulteriore approfondimento in relazione ai profili sopra richiamati, si rinvia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia 2024.

*

- **Art. 5 (Completamento delle attività dirette alla piena operatività del numero unico europeo di emergenza).** L'art. 117 (Nomina Commissario straordinario della struttura speciale "Avviamento del NUE e delle strutture territoriali di Protezione civile" istituita con Delib. G.R. 17 ottobre 2022, n. 1413) della legge regionale di stabilità 2023 (l.r. n. 32/2022) ha previsto l'attribuzione a un commissario straordinario, per un periodo di due anni, delle funzioni attinenti alla gestione del numero unico europeo di emergenza (NUE). Con l'art. 5 della l.r. n. 39/2024 la Regione Puglia ha inteso prorogare di un ulteriore triennio tale attribuzione sempre in relazione alle finalità previste dal citato art. 117. Al comma 2 dell'art. 5 è stato specificato che ai conseguenti adempimenti si provvede con le risorse finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione.

La relazione illustrativa e il referto tecnico confermano che agli oneri della disposizione si provvede con le risorse finanziarie già previste a legislazione vigente.

Richiesta di chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di indicare l'onere previsto per il triennio e le risorse finanziarie previste a legislazione vigente che garantirebbero la copertura della spesa.

Riscontro della Regione

Nel riscontro trasmesso, la Regione ha quantificato l'onere complessivo derivante dalla proroga (comprensivo degli oneri previdenziali, assistenziali e dell'IRAP) come segue:

- euro 72.819,43 per l'anno 2025;
- euro 124.833,30 per ciascuno degli anni 2026 e 2027;
- euro 52.013,88 per l'anno 2028.

Ha precisato, altresì, che le risorse finanziarie previste a legislazione vigente che garantiscono la copertura della spesa sono state determinate da una variazione compensativa in termini di competenza e cassa, al *Bilancio regionale 2025 e pluriennale 2025-2027*, approvato con l.r. n. 43/2024 e al *Documento tecnico di accompagnamento e al Bilancio finanziario gestionale 2025-2027*, approvati con DGR n. 26/2025.

Osservazioni della Sezione

L'articolo 5 della legge regionale n. 39/2024, che dispone la proroga triennale dell'incarico commissariale previsto dall'art. 117 della l.r. n. 32/2022, pur generando effetti finanziari distribuiti su più esercizi di bilancio, non risulta corredata di una relazione tecnico-finanziaria, limitandosi a richiamare genericamente il principio di invarianza della spesa.

Tale impostazione non consente di effettuare una valutazione *ex ante* circa la congruità degli oneri stimati, la loro copertura effettiva né in ordine alla loro sostenibilità nel quadro degli stanziamenti a legislazione vigente.

Inoltre, gli importi dichiarati per i singoli esercizi finanziari (2025, 2026, 2027 e 2028) presentano evidenti disomogeneità che non appaiono adeguatamente giustificate con l'indicazione dei criteri adottati per la loro determinazione.

Alla luce di quanto precede, la Sezione raccomanda, per il futuro, di predisporre sempre una relazione tecnico-finanziaria, a corredo della proposta legislativa, onde assicurare un adeguato scrutinio *ex ante* dell'impatto della misura sui saldi di bilancio.

*

- **Art. 9 (Interventi a favore dell'associazionismo sportivo e ricreativo. Modifica alla l. r. n. 33/2006).** La disposizione in esame introduce un nuovo comma 3-*bis* all'art. 11 della l.r. n. 33/2006, in materia di interventi a favore dell'associazionismo sportivo e ricreativo. La modifica legislativa prevede che le finalità di promozione e diffusione dell'attività sportiva dilettantistica possano essere perseguite anche attraverso la concessione di un patrocinio a titolo oneroso.

La norma, come chiarito dalla relazione illustrativa, è ispirata dall'intento di offrire un contributo simbolico agli enti organizzatori di eventi sportivi, allo scopo di superare le crescenti difficoltà economiche che interessano il mondo dell'associazionismo dilettantistico, pur mantenendo l'iniziativa nell'ambito delle attività già sostenute dalla Regione.

La relazione illustrativa nulla riferisce in merito ai profili finanziari, mentre il referto tecnico specifica che la disposizione non comporta maggiori oneri rispetto a quelli derivanti dalla l.r. n. 33/2006 in quanto implica unicamente una diversa modalità di distribuzione di risorse già destinate a favore delle associazioni sportive e ricreative.

Richiesta chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di chiarire l'ammontare dell'onere discendente dalla legge in esame al fine di verificare l'attendibilità della copertura e, in caso affermativo, di fornire i dati raccolti.

Riscontro della Regione

L'Amministrazione regionale ha riferito che l'art. 9 si limita a prevedere una modalità aggiuntiva per l'erogazione dei contributi, sempre e comunque nei limiti delle risorse già stanziare in bilancio, e in particolare all'interno degli stanziamenti iscritti alla missione 6 (*Politiche giovanili, sport e tempo libero*). Ha precisato, altresì, che per l'anno 2024 non ha fatto ricorso allo strumento del patrocinio oneroso.

Osservazioni della Sezione

Si ritiene opportuno ribadire la necessità che ogni disposizione normativa regionale che incida su strumenti di spesa sia sempre accompagnata da una relazione tecnico-finanziaria dedicata, elemento che si ritiene imprescindibile anche in caso di ricorso alla tecnica di copertura cd. *“a legislazione vigente”*.

*

- **Art. 10 (Prestazioni sanitarie non adeguatamente tariffate).** La disposizione in esame introduce una misura volta a compensare i costi sostenuti da parte degli ospedali privati accreditati equiparati, con particolare riferimento alle prestazioni sanitarie urgenti e indifferibili, il cui valore economico non risulta pienamente remunerato dalle tariffe vigenti.

In particolare, per gli esercizi finanziari 2024, 2025 e 2026, si prevede – nei limiti delle disponibilità del Fondo sanitario regionale e in assenza di incremento dei tetti di spesa – il riconoscimento di un incremento delle funzioni assistenziali e progettuali di cui all’art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502/1992, nella misura massima di **euro 10 milioni annui**, con il solo limite che il valore complessivo della remunerazione delle funzioni di cui alla norma in esame non può in ogni caso superare il 30 per cento del limite di remunerazione assegnato.

Dall’esame della deliberazione di Giunta regionale n. 1881/2024 (Art. 10 L.R. 29 novembre 2024, n. 39. *Ripartizione anno 2024 incremento delle funzioni assistenziali di cui all’articolo 8 sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 in favore degli ospedali privati accreditati classificati equiparati*) si evince che l’importo complessivo di euro 10 milioni è stato equamente ripartito tra gli enti ecclesiastici *“Miulli”* di Acquaviva delle Fonti, *“Panico”* di Tricase” e *“Casa sollievo della Sofferenza”* di San Giovanni Rotondo.

Gli oneri derivanti dalla disposizione (euro 10 milioni annui) sono da considerarsi quale finanziamento massimo per le annualità 2024, 2025 e 2026 e trovano copertura nello stanziamento annuo del fondo sanitario regionale di cui alla missione 13, programma 1, titolo 1.

Il referto tecnico allegato al disegno di legge evidenzia che all’attuazione delle disposizioni si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente e che gli oneri trovano copertura sul capitolo di spesa U0741090 che presenta la disponibilità necessaria.

Richiesta chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di indicare come si sia pervenuti alla quantificazione della spesa per complessivi euro 10 milioni all'anno.

Riscontro della Regione

La Regione ha precisato che la quantificazione dell'importo annuo pari a 10 milioni di euro deriva da una stima effettuata sulla base della produzione storica media relativa ai ricoveri e alle prestazioni erogate in regime di emergenza urgenza, resi dalle tre strutture interessate e che rappresenta un tetto massimo annuo e non un'erogazione automatica e potrà essere effettivamente riconosciuto solo previa rendicontazione analitica da parte delle strutture beneficiarie, con riferimento ai costi realmente sostenuti.

Osservazioni della Sezione

Una quantificazione fondata su medie storiche, in assenza di allegati tecnici dettagliati (es. serie storiche, differenziali tariffari, ecc.), non consente una verifica puntuale della congruità del fabbisogno stimato, né della proporzionalità dell'importo assegnato rispetto al reale volume di attività assistenziale svolta da ciascuna struttura.

Questa criticità appare ancor più evidente ove si consideri che, in sede attuativa, la disciplina regionale subordina l'effettiva erogazione del contributo alla presentazione di una rendicontazione analitica dei costi sostenuti. Ne consegue che il dato previsionale stimato assume un valore meramente indicativo, mentre il vero presupposto per l'erogazione del beneficio economico è costituito dalla documentazione fornita *ex post* delle prestazioni effettivamente rese.

Si auspica, per il futuro, un'allocazione delle risorse fondata su parametri oggettivi, verificabili e proporzionali al reale fabbisogno assistenziale registrato.

*

- **Art. 11 (Contributo straordinario in favore di Aeroporti di Puglia s.p.a.).** Al fine di ristorare le spese sostenute da Aeroporti di Puglia s.p.a. per l'evento internazionale G7 2024, è stata assegnata nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 7, programma 1, titolo 1, una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza e cassa, di **euro 1 milione**. Tale contributo straordinario è stato

riconosciuto nel limite massimo di euro 1 milione. È stato ulteriormente specificato che tale contributo è riconosciuto nel limite dell'importo delle spese rendicontate.

La relazione illustrativa allegata al disegno di legge riferisce delle ragioni che hanno determinato la decisione di spesa da parte della Regione Puglia; specifica che gli interventi dovevano essere rendicontati analiticamente ai fini della determinazione del contributo da riconoscere entro il limite previsto e che l'intervento non costituisce aiuto di stato.

Dalla documentazione esaminata non emergono parametri specifici che conducano alla quantificazione massima di 1 mln di euro, né viene indicata la tipologia di interventi ritenuti ammissibili (es. adeguamenti infrastrutturali, servizi aggiuntivi di sicurezza, ecc.).

Il referto tecnico prevede l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa sulla missione 7 programma 1 titolo 1 denominato *"Contributo straordinario ad Aeroporti di Puglia ai sensi dell'art. __ della LR n.__/2024"*, e che la copertura è garantita mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (*Fondo di riserva per spese impreviste*).

Richiesta chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di meglio chiarire i parametri utilizzati ai fini dell'operata stima di 1 mln di euro e di indicare l'importo definitivamente rendicontato da Aeroporti di Puglia s.p.a., fornendo, altresì, il dettaglio analitico delle spese ammesse a ristoro.

Riscontro della Regione

In risposta alla richiesta di chiarimenti, la Regione ha precisato che non è stata effettuata una stima preventiva analitica del contributo, in quanto l'importo di 1 milione di euro rappresenta il limite massimo disponibile che la Regione ha inteso mettere a disposizione per il ristoro, in base alla propria capacità finanziaria. È stato, inoltre, chiarito che il riconoscimento del contributo è stato subordinato alla presentazione di apposita rendicontazione analitica da parte di Aeroporti di Puglia S.p.a. che, tramite tre PEC del 21 febbraio 2025, ha trasmesso il prospetto riepilogativo delle spese sostenute, per un importo complessivo pari a euro 1.161.244,71 (acquisito agli atti con prot. nn. 0096527, 0096537 e 0096622 del 24 febbraio 2025). Ha aggiunto che con atto dirigenziale n. 61 del 20 marzo 2025 è stato disposto il pagamento dell'importo massimo

riconoscibile (euro 1.000.000,00), a titolo di ristoro per le spese connesse agli interventi realizzati per l'accoglienza delle delegazioni ufficiali del G7. Infine, ha precisato che il Collegio dei Revisori della Regione, con verbale n. 417/2024, ha espresso parere favorevole sul disegno di legge n. 229/2024 (contenente l'art. 11), in conformità all'art. 56, comma 1, lett. a), della l.r. n. 45/2012.

Osservazioni della Sezione

Dall'esame della rendicontazione analitica trasmessa da Aeroporti di Puglia S.p.A. emerge che le spese oggetto di ristoro risultano sostenute nel periodo marzo – dicembre 2024, anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale che ha formalmente disposto l'erogazione del contributo (29 novembre 2024).

Più che di un contributo in senso proprio, sembrerebbe, dunque, trattarsi di un rimborso a consuntivo, peraltro disposto in assenza di una preventiva definizione dei criteri di ammissibilità delle spese, sulla base di unicamente di un massimale prefissato.

L'assenza di una preventiva definizione dei criteri di ammissibilità e di una tipizzazione puntuale degli interventi rimborsabili rischia di ingenerare incertezze sulla coerenza complessiva della spesa, in quanto rende la spesa priva di una cornice regolativa che ne delimiti l'ambito oggettivo.

Inoltre, dall'analisi del prospetto riepilogativo allegato, si rileva la presenza di una **duplicazione di spesa**, relativa alla fattura TCR ITALIA S.p.A. n. S25200772 del 2 ottobre 2024, per un importo pari a euro 18.000.

Alla luce delle criticità sopra evidenziate, si ritiene opportuno procedere alla segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, c.g.c..

*

- **art. 16 (Modifiche alla l.r. n. 1/2017 – Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati).** La disposizione introduce modifiche alla disciplina prevista dall'art. 11 della l.r. n. 1/2017 relativa al riequilibrio finanziario del Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia. In particolare, il comma 8 prevede l'assegnazione di un contributo straordinario regionale per la gestione corrente, subordinato:

- per l'annualità 2025, all'approvazione di un *piano di riequilibrio*, della durata massima di dieci anni, finalizzato al raggiungimento del pareggio di bilancio della

gestione corrente, al netto dei contributi regionali, attraverso interventi di contenimento dei costi di gestione e l'adeguamento di tariffe e contributi consortili (v. comma 1).

- per le annualità successive, alla presentazione di una relazione annuale sul raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio e al conseguimento di un esito positivo del controllo *ex art.* 35, comma 4, della l.r. n. 4/2012.

Inoltre, il comma 9 stabilisce che entro sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione (termine coincidente con quello previsto per l'elaborazione del piano di riequilibrio), il Consorzio di bonifica Centro Sud Puglia debba predisporre un piano di rientro relativo alle anticipazioni di cassa erogate dalla Regione nel periodo 2007 - 2010 (ll.rr. n. 10 del 2007, art. 6; n. 40 del 2007, art. 3; n. 18 del 2008, art. 11; n. 10 del 2009, art. 6; n. 34 del 2009, art. 7; n. 19 del 2010, art. 21).

Il comma 10 disciplina le condizioni operative del suddetto piano di rientro, stabilendo che esso debba avere una durata massima di venticinque anni e contenere una clausola di revisione annuale della posizione debitoria residua, che tenga conto delle compensazioni di cui all'articolo 35 della l.r. n. 45/2012.

Tale ultima disposizione (art. 35, comma 4, della l.r. n. 45/2012), a sua volta modificata dall'art. 15 della l.r. n. 39/2024, prevede che il piano di rientro, nei limiti della durata massima di 25 anni, debba tener conto delle compensazioni con le somme erogate a titolo di anticipazione ai sensi delle suddette norme regionali (ll.rr. n. 10 del 2007, n. 40 del 2007, n. 18 del 2008, n. 10 del 2009, n. 34 del 2009, n. 19 del 2010).

Stando, pertanto, alla previsione normativa, la Regione intende portare i suddetti contributi in compensazione con il credito che lo stesso ente regionale vanta nei confronti del Consorzio.

Entrambe le disposizioni normative (art. 15 e 16 della l.r. n. 39 del 2024) non risultano corredate da relazione tecnico-finanziaria e da referto tecnico.

Osservazioni della Sezione

I crediti che la Regione intende portare in compensazione risalgono ad anticipazioni concesse oltre dieci anni fa, in base a norme regionali risalenti al periodo 2007-2010. La natura ultradecennale di tali crediti solleva dubbi in ordine alla loro attuale esigibilità, atteso che la prolungata inerzia nella riscossione, unitamente alla possibile maturazione

dei termini prescrizionali, potrebbe averne irrimediabilmente compromesso la riscuotibilità.

In tale contesto, sarebbe stata opportuna — se non doverosa — la predisposizione di una relazione tecnica dettagliata, idonea a certificare l'esistenza e la persistente esigibilità di tali crediti, nonché la loro idoneità a fungere da contropartita compensativa rispetto ai contributi straordinari stanziati per i consorzi commissariati.

*

Art. 19 (Modifica alla l.r. n. 17/1999). Con l'articolo 19 è stato modificato il comma 4 dell'articolo 11 della l.r. n. 17/1999, concernente le disposizioni in materia di valorizzazione e miglioramento ambientale dei demani civici. La versione previgente della norma prevedeva che le amministrazioni comunali destinassero i proventi derivanti da alienazioni di terreni civici esclusivamente alla realizzazione di opere di valorizzazione dei restanti demani, previa autorizzazione allo svincolo delle somme mediante atto dirigenziale del Settore agricoltura della Regione.

La novella normativa estende ora la finalizzazione di tali fondi anche alle attività di accertamento e verifica demaniale (incarichi peritali), precisando che le somme derivanti da alienazioni o affrancazioni possono essere impiegate non solo per opere di valorizzazione, ma anche per attività propedeutiche, sempre previa autorizzazione della competente struttura regionale.

La relazione di accompagnamento all'emendamento approvato in sede di commissione evidenzia che la modifica si rende necessaria al fine di superare le difficoltà riscontrate da numerosi comuni nel reperire risorse per affidare incarichi peritali finalizzati alla ricognizione dello stato giuridico e materiale dei beni civici, attività imprescindibili per una corretta gestione del patrimonio civico e funzionali alla tutela, valorizzazione e razionale utilizzazione dei territori interessati.

Richiesta chiarimenti

È stato richiesto alla Regione di chiarire i presupposti normativi e contabili che legittimerebbero l'impiego di entrate di natura patrimoniale (parte capitale) per far fronte a spese correnti, quali gli incarichi professionali per le perizie.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito che le spese per l'affidamento di incarichi di perizia demaniale sono da considerarsi funzionali e strumentali alla sistemazione del demanio civico, la cui valorizzazione presuppone un'attività preliminare di accertamento della loro consistenza e localizzazione, senza la quale ogni intervento successivo rischia di essere inefficace.

A sostegno della legittimità dell'orientamento adottato, la Regione richiama anche l'art. 39 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, il quale, già prima del trasferimento delle competenze ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e della regionalizzazione della materia, prevedeva che le spese per i giudizi e per le operazioni tecniche, comprese le perizie, fossero anticipate dai comuni, anche mediante utilizzo dei redditi provenienti dai beni di uso civico, rendendo dunque coerente, anche in via sistematica, l'attuale previsione legislativa regionale.

Osservazioni della Sezione

La relazione di accompagnamento alla proposta normativa evidenzia l'importanza dell'attività di accertamento e verifica demaniale, ritenuta necessaria per definire con esattezza lo stato giuridico e materiale dei demani civici. Tali attività, secondo quanto illustrato, risulterebbero altresì funzionali alla pianificazione territoriale – urbanistica, ambientale e paesaggistica – specie in considerazione del fatto che le aree gravate da usi civici sono, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 42/2004, sottoposte a vincolo paesaggistico. Nei Comuni nei quali manca una previa determinazione della consistenza dei demani civici, si rende pertanto necessaria un'attività tecnica di verifica e ricognizione, propedeutica anche all'aggiornamento del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR).

Ciò premesso, la qualificazione operata dalla Regione delle spese per incarichi di perizia come spese di parte capitale, in quanto funzionali e strumentali alla valorizzazione del demanio civico, solleva non poche perplessità.

Si rammenta, al riguardo, che spese in conto capitale sono spese destinate a operazioni di investimento, come puntualmente indicate dall'art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003, che ne delimita tassativamente l'ambito applicativo.

Sul punto, si richiama il principio espresso dalla Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 25/CONTR/11, in relazione alla legittimità del

finanziamento, mediante contrazione di mutuo, della spesa sostenuta per il conferimento di un incarico professionale volto alla redazione di una variante generale al Piano Regolatore Generale comunale. In quella occasione, il Collegio ha affermato che:

- la nozione di investimento, cui fa riferimento l'art. 119, comma 6, Cost., deve essere letta alla luce del citato art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003;
- l'investimento si caratterizza per l'idoneità della spesa a determinare un incremento del valore del patrimonio (mobiliare o immobiliare) dell'ente, tale da produrre effetti non solo sull'esercizio in corso, ma anche su quelli futuri, giustificando pertanto la sostenibilità di eventuali forme di indebitamento;
- conseguentemente, deve escludersi il ricorso all'analogia al fine di sussumere, tra le spese in conto capitale, voci di spesa diverse da quelle espressamente previste dalla normativa vigente (cfr. anche Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 193/2021).

Ne discende che, solo ove l'incarico peritale sia strettamente funzionale e necessario alla realizzazione di un investimento (ad esempio, attività di progettazione finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche), la spesa può essere qualificata *“in conto capitale”*.

Diversamente, incarichi professionali destinati alla mera ricognizione o alla verifica dello stato giuridico e materiale dei beni civici – per quanto propedeutici a eventuali attività di valorizzazione dei beni medesimi – sembrerebbero configurare spese per prestazioni di servizi, da imputarsi al Titolo 1 del bilancio, e dunque da qualificarsi come spese di natura corrente.

Pertanto, la previsione contenuta nell'art. 39 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 – richiamata dalla Regione a sostegno della qualificazione dalla stessa operata – si limita a riconoscere la possibilità per i Comuni di sostenere *“le spese dei giudizi e delle operazioni nella misura stabilita dal Commissario”* mediante l'utilizzo dei redditi derivanti dai beni di uso civico. Tali redditi, tuttavia, per loro natura di flussi continuativi e ricorrenti, assumono la connotazione di entrate correnti, destinate ordinariamente alla copertura delle spese di funzionamento dell'ente e non possono, pertanto, essere qualificate entrate in conto capitale.

A ulteriore conferma di tale impostazione, può richiamarsi, a titolo esemplificativo, l'art. 9 della legge della Regione Molise 23 luglio 2002, n. 14, il quale prevede che i mutamenti di destinazione delle terre civiche, ove non ancora oggetto di verifica demaniale o accertamento giudiziale definitivo, debbano essere preceduti da una relazione tecnica redatta da professionista incaricato dal Comune o dall'amministrazione separata, precisando che i relativi compensi sono posti a carico della stessa amministrazione, la quale vi provvede mediante gli *"introiti derivanti dalla gestione delle terre civiche"* e, dunque, sempre mediante entrate di parte corrente.

In tale prospettiva, appare opportuno che le amministrazioni interessate procedano a una puntuale verifica della corretta destinazione delle entrate derivanti dall'alienazione dei beni appartenenti ai demani civici, nel rispetto della normativa vigente.

*

- Art. 24 (Programma di ricerca e sperimentazione per il trattamento del glioblastoma). Con la disposizione in esame, la Regione Puglia ha inteso istituire un programma di ricerca e di sperimentazione diretto a introdurre tecnologie innovative e non invasive per pazienti adulti affetti da glioblastoma. L'ASL Bari è stata individuata quale azienda capofila per l'avvio del programma.

Per gli oneri derivanti dalla realizzazione del programma di ricerca è stata assegnata, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della **missione 13, programma 7, titolo 1**, una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza e cassa, di **euro 200 mila**.

Non risulta predisposta una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e l'unico riferimento alla copertura finanziaria, contenuto nella relazione di accompagnamento all'emendamento, è il capitolo di spesa U1110030 (*Fondo di riserva per le spese impreviste*). Il referto tecnico, a sua volta, indica quale modalità di copertura l'utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali e reca una correzione sul relativo capitolo di spesa, da U1110070 (Fondo delle leggi in corso di approvazione) a U1110030 (*Fondo di riserva per le spese impreviste*). La Sezione Bilancio e Ragioneria ha reso il relativo nulla osta *"fino a concorrenza dello stanziamento disponibile sul fondo"*.

Richiesta chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di chiarire i parametri e i criteri alla base della quantificazione dell'onere stimato in euro 200 mila; le risorse finanziarie previste a legislazione vigente che garantirebbero la copertura della spesa. Inoltre, è stato chiesto di relazionare in merito alla conciliabilità e compatibilità di tale programma di ricerca – e del relativo onere finanziario, imputato alla missione 13, programma 7 (*“Ulteriori spese in materia sanitaria”*) – con il divieto gravante sulla Regione Puglia, quale regione impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti ai LEA (v. Corte cost. n. 161/2022).

Riscontro della Regione

In risposta ai chiarimenti richiesti, la Regione ha preliminarmente precisato che *“la proposta consiliare e relativa quantificazione fanno riferimento ad una sperimentazione e non già di introduzione di nuovi LEA”* e che l'importo di euro 200.000 previsto per l'attuazione del programma di ricerca è stato definito direttamente in sede consiliare. È stato, inoltre, chiarito che la copertura finanziaria è stata assicurata mediante risorse regionali autonome, con stanziamento iscritto sul capitolo U1307076, afferente alla missione 13 – programma 7 – titolo 1. Per quanto riguarda l'esercizio 2024, la Regione ha precisato che non sono stati assunti impegni specifici di spesa, ma che si è proceduto a un *“impegno di massima”* secondo quanto previsto dalle disposizioni in materia sanitaria previste dal d.lgs. n. 118/2011.

A corredo del riscontro, è stata trasmessa una nota del Direttore Generale dell'ASL di Bari, indirizzata all'Assessore alla sanità, al Direttore del Dipartimento promozione della salute e per conoscenza all'Assessore al bilancio, che fornisce dettagli operativi sull'attuazione del programma di trattamento del glioblastoma con il sistema *Optune* della ditta *Novocure s.r.l.*, specificando che, a fronte di cinque trattamenti autorizzati (periodo gennaio – maggio 2025), alla data della nota (10.03.2025) *“il residuo disponibile ammonta a € 6.240,00, incapiente per garantire la copertura finanziaria anche di un ulteriore solo mese di trattamento”*.

Successivamente, con la nota di integrazione dell'11.6.2025, ha specificato che il capitolo di spesa interessato dal definanziamento per dare copertura alla nuova decisione di

spesa disposta con l'art. 24 della l.r. n. 39/2024 è il U1110010 (*Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine*).

Osservazioni della Sezione

La quantificazione dell'onere pari a euro 200.000 per l'esercizio 2024 risulta del tutto priva di giustificazione, essendo stata determinata in sede consiliare senza alcun riferimento a fabbisogno stimato per l'intero programma o voci di costo specifiche (personale, dispositivi, consulenze scientifiche), durata e fasi della sperimentazione.

L'assenza di tale documentazione compromette, all'evidenza, la possibilità di una verifica *ex ante* della congruità dell'importo stanziato rispetto agli obiettivi dichiarati.

Inoltre, si evidenzia un profilo di incoerenza tra le indicazioni contenute nel referto tecnico, che individuano la copertura nel capitolo U1110030 (*Fondo di riserva per spese impreviste*), e quelle successivamente fornite in sede di riscontro, che riferiscono l'utilizzo del capitolo U1110010 (*Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine*). Tale discrasia compromette la chiarezza della disposizione finanziaria, rendendo problematico il controllo sulla congruità delle effettive coperture.

Permane, infine, la criticità legata all'imputazione dell'onere alla missione 13 – programma 7 (*“Ulteriori spese in materia sanitaria”*) e alla sua conciliabilità con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Puglia è attualmente sottoposta.

Occorre al riguardo, ribadire che la Regione Puglia, in quanto sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può istituire prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), neppure se qualificate come sperimentali o finanziate con fondi regionali autonomi.

Tale principio è stato ribadito dalla **Corte costituzionale con la sentenza n. 161/2022**, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale pugliese che introduceva, in via sperimentale, il test prenatale NIPT a carico del SSR (missione 13, programma 7 «*Ulteriori spese in materia sanitaria*»), trattandosi di prestazione sanitaria non inclusa nei LEA e quindi incompatibile con il divieto di incremento della spesa sanitaria non obbligatoria, gravante sulle Regioni soggette a piano di rientro.

In particolare, la Corte ha precisato che *“In costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione [...] la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario*

ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato” (punto 4, sent. n. 161/2022). Ha inoltre chiarito che il carattere sperimentale, la limitazione temporale o la copertura su capitoli diversi da quelli dedicati ai LEA non elidono il contrasto con i vincoli di contenimento della spesa.

In continuità con tale orientamento, si richiama l’**ordinanza n. 178 dell’8 novembre 2024**, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’estinzione del giudizio di legittimità costituzionale promosso avverso l’art. 5 della legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 (*“Colon al sicuro”*), che disponeva l’introduzione, a carico del SSR, di un programma di *screening* per la diagnosi precoce del tumore del colon. La Regione dapprima, con la **l.r. n. 34/2023**, ha spostato l’onere sul bilancio autonomo regionale, missione 13, programma 7, titolo 1 (*“Ulteriori spese in materia sanitaria”*); successivamente, a seguito della persistenza delle censure statali, ha approvato la **l.r. n. 2/2024**, trasferendo la copertura sulla missione 12, programma 2, titolo 1 (*“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”*).

Solo a seguito di tale ulteriore modifica normativa, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso, ritenendo le censure superate.

Alla luce di tali precedenti, si evidenzia come l’imputazione dell’onere alla missione 13, programma 7 costituisca una scelta potenzialmente suscettibile di censura, in quanto riferibile ad ambiti assistenziali ulteriori e non ricompresi nei LEA, e dunque non compatibile con i vincoli stringenti derivanti dal piano di rientro sanitario.

*

- Art. 25 (Contributo per la messa in sicurezza di cornicioni e parapetti della scuola secondaria di primo grado di Tuglie). Al fine di garantire la sicurezza degli studenti e del personale scolastico, nonché di preservare la qualità e la funzionalità dell’edificio scolastico sede della scuola secondaria di primo grado di Tuglie di via Nicola Tramacere, è stata assegnata, nel bilancio regionale autonomo, nell’ambito della missione 4, programma 3, titolo 2, una dotazione finanziaria per l’esercizio finanziario 2024, in termini di competenza e cassa, di euro 250 mila. È demandata a una successiva deliberazione della Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità per l’assegnazione e la rendicontazione del contributo.

Il referto tecnico individua per la copertura degli oneri gli accantonamenti previsti nei fondi speciali, senza tuttavia indicare il capitolo di spesa. In base alle coordinate di

bilancio presenti nella medesima sezione del referto tecnico (missione 20, programma 1, titoli 1) sembrerebbe trattarsi dell'utilizzo di fondi di riserva.

La Sezione Bilancio e Ragioneria ha reso il relativo nulla osta *“fino a concorrenza dello stanziamento disponibile sul fondo”*.

Richiesta chiarimenti

Considerata l'assenza di una relazione tecnico finanziaria, è stato chiesto alla Regione di indicare i criteri e i parametri assunti ai fini della determinazione della spesa, nonché di chiarire se sia stata effettuata una precisa ricognizione delle risorse disponibili nel bilancio, avendo cura di indicare il capitolo di spesa effettivamente utilizzato per la copertura finanziaria.

Riscontro della Regione

La Regione si è limitata ad affermare che *“si tratta di emendamento presentato in aula senza relazione di quantificazione degli oneri, costituendo l'onere un tetto massimo di spesa”*. Successivamente, con nota del 13.06.2025, ha precisato che il capitolo di spesa ridotto ai fini della copertura finanziaria è l'U1110030 *“Fondo di riserva per le spese impreviste”*.

Osservazioni della Sezione

Permane la criticità legata alla mancanza di una relazione tecnica di accompagnamento e di una dettagliata quantificazione dell'onere, che non consente, ancora una volta, di verificare la congruità e la sostenibilità della spesa e l'approssimazione dell'indicazione della fonte di copertura nel referto tecnico, precisata solo successivamente in fase di riscontro.

*

- **art. 26 (Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia)**. Con la disposizione in esame la Regione Puglia ha inteso istituire le residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica. Per come specificato nel referto tecnico, si è inteso internalizzare la gestione delle RSA in questione in capo alla ASL di Foggia.

Il referto tecnico reca la **clausola di invarianza finanziaria**; segnatamente, è stato evidenziato che le disposizioni in parola sono attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente in quanto *“le due RSA sono attualmente attive con posti totalmente occupati da pazienti ai quali l'ASL FG riconosce la quota sanitaria. L'internalizzazione del*

servizio non comporta maggiori oneri a carico del SSR tenuto conto che gli assistiti remunerano direttamente all'attuale gestore il 50% delle rette vigenti, nel rispetto del DPCM LEA, quote che verrebbero successivamente introitate dalla ASL. Queste ultime, unitamente al 50% delle rette attualmente remunerate dalla ASL, coprono la totalità dei costi per la gestione diretta della struttura.

La disposizione di cui all'art. 26 della l.r. n. 39/2024 non risulta assistita da una relazione tecnico finanziaria.

La disposizione risulta essere stata impugnata dal Governo per la violazione:

- dell'art. 97 Cost., in quanto l'automatico passaggio del personale dalla gestione privata a quella pubblica avverrebbe senza il previo espletamento di procedure concorsuali, sarebbe in contrasto con il principio del pubblico concorso quale regola generale per l'accesso al pubblico impiego;
- dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui la norma regionale incide su materie riservate alla competenza statale quali il coordinamento della finanza pubblica e la tutela della salute. In particolare, si sottolinea come la Regione Puglia, essendo soggetta a un piano di rientro sanitario dal 2010, non possa adottare disposizioni legislative che comportino un incremento stabile della spesa per il personale, senza previa verifica e approvazione da parte dei Ministeri competenti, come previsto dall'accordo di rientro e dalla normativa interposta (L. n. 191/2009, art. 2, commi 80 e 95).

Richiesta chiarimenti

È stato chiesto alla Regione di chiarire se, nel corso dell'*iter* di approvazione della legge regionale, sia stata effettuata una valutazione analitica dei costi connessi all'operazione di internalizzazione del servizio e, in caso affermativo, di fornire i dati raccolti e indicare le relative forme di copertura.

Riscontro della Regione

La Sezione Bilancio e Ragioneria ha precisato che una valutazione tecnico-finanziaria è stata eseguita solo successivamente all'approvazione della norma, in quanto non richiesta durante l'*iter* consiliare. In esito a tale analisi postuma, è emerso che la gestione diretta da parte dell'ASL comporterebbe un risparmio complessivo rispetto alla gestione esternalizzata.

Nel dettaglio:

- *RSA di Troia*: gestione esternalizzata comporta un onere annuo di euro 1.568.569,25 per l'ASL e di euro 1.093.083,75 per gli utenti; in caso di gestione interna, la spesa stimata per il personale sarebbe di euro 1.235.150,00.
- *RSA di San Nicandro*: l'onere della gestione esterna ammonterebbe a euro 915.511,25 per l'ASL e a pari importo per gli utenti, mentre con gestione diretta il costo del personale si ridurrebbe a euro 841.600,00.

Osservazioni della Sezione

Sebbene il confronto economico effettuato *ex post* evidenzi un potenziale risparmio per il SSR mediante la gestione pubblica diretta, si segnala come l'assenza di una preventiva relazione tecnico-finanziaria di quantificazione degli oneri costituisca una criticità sotto il profilo della corretta programmazione contabile e della valutazione dell'impatto finanziario della norma.

Tale lacuna risulta ancor più rilevante in quanto l'internalizzazione del servizio implica una riorganizzazione strutturale e gestionale delle risorse umane e materiali dell'ASL, con potenziali effetti anche sul medio-lungo termine, che avrebbero richiesto un'analisi preventiva e dettagliata.

❖ Legge regionale 10 dicembre 2024, n. 41 “Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)”

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 427 del 16.02.2022

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Onere finanziario 2024: euro 1.500.000

La legge in parola, in via sperimentale e per la durata di due anni dall'entrata in vigore, prevede l'introduzione della figura dello psico-oncologo (da individuare nel personale già in servizio, oppure da assumere con rapporto di lavoro a tempo determinato per una durata non superiore al termine di due anni previsto dalla stessa legge), con l'incarico di fornire supporto psicologico ai pazienti, ai familiari degli stessi e agli operatori sanitari nei percorsi di cura per malattie oncologiche.

L'onere viene stimato nella misura di euro 1.500.000, cui si provvede con copertura nell'ambito del Fondo globale per il finanziamento delle leggi in corso di approvazione, capitolo 1110070.

Nel referto tecnico, tuttavia la spesa viene imputata alla missione 13 *Tutela della salute*, programma 7 *Ulteriori spese in materia sanitaria*, titolo 1 del bilancio regionale; con riferimento alla copertura della spesa viene indicata la missione 4 (*Istruzione e diritto allo studio*), programma 4 (*Istruzione universitaria*), titolo 1.

Sempre nel referto tecnico, si osserva che la Regione Puglia è in piano di rientro dal disavanzo sanitario e come tale è assoggettata al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004. Peraltro, viene evidenziato che l'assunzione di personale, in generale, soggiace alle norme di organizzazione e definizione del fabbisogno di personale di cui al d.lgs. n. 165/2001 mediante l'adozione dei piani triennali di fabbisogno (PTFP) e per le Aziende ed Enti SSR nei limiti dei tetti di spesa assegnati dalla Regione; nessuna ulteriore assunzione di personale è possibile laddove non ricompresa nel PTFP e nel limite del citato tetto di spesa.

Richiesta chiarimenti

Alla luce della rilevata discrasia tra quanto riportato nel testo dell'articolo 3 "*Norma finanziaria*" della legge (che fa riferimento all'utilizzo del fondo leggi in corso di adozione) e le indicazioni contenute nel referto tecnico (che per la copertura rinvia alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa), è stato chiesto alla Regione di fornire chiarimenti in merito alle modalità di copertura. Inoltre, la Regione è stata invitata a chiarire come l'attuazione di tale legge si concili con la condizione di regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario in cui si trova la Regione Puglia e con il rispetto dei suddetti limiti (PTFP e tetti di spesa) a cui soggiace la spesa di personale.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito che, in sede di predisposizione della proposta di legge, è stata redatta una relazione tecnico-finanziaria nella quale la copertura dell'onere previsto – pari a euro 1.500.000 – è stata individuata nel capitolo U1110070, corrispondente al fondo per le leggi regionali in corso di adozione, come espressamente indicato nella norma finanziaria contenuta nel testo legislativo.

Ha tuttavia precisato che, nonostante tale previsione, il referto tecnico, redatto dalla Sezione Strategia e Governo dell'Offerta, ha espresso parere negativo sulla sostenibilità della misura, rilevando in particolare l'incompatibilità della medesima con i vincoli imposti dal piano di rientro sanitario in cui versa la Regione, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, nonché la violazione dei limiti imposti dai Piani Triennali di Fabbisogno del personale (PTFP) e dai tetti di spesa annualmente assegnati al Servizio Sanitario Regionale.

Viene precisato che la legge è stata pubblicata solo il 10 dicembre 2024 e nessun impegno di spesa o mandato di pagamento è stato adottato nel corso dell'esercizio 2024.

La Regione ha altresì comunicato che la legge in discorso è stata oggetto di impugnativa da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale per asserita violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, con particolare riferimento ai principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, e che, con deliberazione della Giunta, ha deciso di non costituirsi nel relativo giudizio.

Osservazioni della Sezione

L'analisi della legge regionale n. 41/2024 rivela significative criticità sotto il profilo della legittimità finanziaria, dell'allineamento alla normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e della compatibilità con i vincoli derivanti dal piano di rientro sanitario.

Sotto il profilo finanziario, si rileva l'assenza di coerenza tra la copertura indicata nella norma finanziaria (capitolo U1110070 – *fondo leggi in corso di adozione*) e quella individuata nel referto tecnico (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa nell'ambito della Missione 4, Programma 4). A ciò si aggiunge la circostanza che la proposta normativa non risulta inclusa nell'elenco delle leggi in corso di adozione allegato al bilancio di previsione.

Tale difformità tra fonti di copertura e l'assenza della misura dal relativo fondo speciale generano rilevanti incertezze circa la reale disponibilità delle risorse necessarie, compromettendo la verifica *ex ante* della sostenibilità finanziaria della disposizione.

Inoltre, sotto il profilo più squisitamente sostanziale, si rileva come la disciplina regionale risulti potenzialmente lesiva del principio di coordinamento della finanza

pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dal piano di rientro sanitario.

Giova al riguardo ribadire che la Regione Puglia è tuttora sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, approvato con l'Accordo sottoscritto in data 29 novembre 2010 con i Ministeri competenti e tale condizione impone stringenti vincoli di bilancio, tra cui il divieto di sostenere spese ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), che costituiscono il limite invalicabile della spesa sanitaria regionale. La legge impugnata, nel prevedere l'istituzione di un nuovo servizio non ricompreso nei LEA e spese aggiuntive per il personale (anche se a tempo determinato), viene a porsi in potenziale contrasto con gli obiettivi vincolanti del piano di rientro e a incidere su una materia – il coordinamento della finanza pubblica – che rientra tra i principi fondamentali riservati alla competenza statale (ex art. 117, comma 3, Cost.).

Tali rilievi sono stati puntualmente segnalati dal referto tecnico negativo reso dalla Sezione "Strategia e Governo dell'Offerta" e condivisi dalla Sezione "Bilancio e Ragioneria", oltre a essere formalmente recepiti nell'analisi giuridica elaborata dagli uffici legislativi regionali. Nonostante tali evidenze, il Consiglio regionale ha proceduto all'approvazione della norma.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

4.2 Leggi recanti la clausola di invarianza finanziaria che hanno formato oggetto di approfondimento

❖ Legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 "Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate"

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 824 del 7.06.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l.r. n. 1 del 2024 è finalizzata all'adozione di misure volte a garantire il raggiungimento degli indici di copertura vaccinale anti HPV previsti dal Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale (PNPV).

La proposta intende sostenere un programma di chiamata individuale, rivolto a tutti i soggetti che abbiano acquisito il diritto alla vaccinazione, nonché l'attivazione di percorsi di prevenzione e presa in carico della malattia nel suo complesso, che vanno dalla *prevenzione primaria* (vaccinazione, comportamenti volti a ridurre il rischio di contrarre l'infezione da HPV nella popolazione sia maschile che femminile) alla *prevenzione secondaria* (*screening* e diagnosi precoce).

La legge promuove, altresì, l'attività di informazione e sensibilizzazione, con particolare attenzione al mondo scolastico, ai luoghi di aggregazione giovanile e alle strutture sanitarie, anche attraverso i consultori e i reparti pediatrici, utilizzando risorse interne o avvalendosi del Piano regionale di comunicazione della prevenzione.

Sotto il profilo attuativo, la norma prevede una clausola valutativa, con onere a carico della Giunta regionale, di trasmettere annualmente al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione del programma e sui risultati raggiunti. Di rilievo è anche il meccanismo sanzionatorio introdotto per assicurare l'effettività degli obiettivi: il mancato raggiungimento dei target di *screening* e *follow-up* comporta la decadenza automatica del direttore generale della ASL competente, secondo quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502/1992. A tal fine, l'accertamento del mancato adempimento è rimesso al direttore amministrativo, la cui inerzia è anch'essa sanzionata con la decadenza.

L'art. 2 della legge in esame, al comma 2, precisa che «*Tale intervento è garantito nel rispetto delle prestazioni sanitarie ricomprese nei Livelli essenziali di assistenza LEA*» e l'art. 6 reca la clausola di invarianza finanziaria («*La presente proposta di legge non comporta variazioni in aumento o in diminuzione a carico del bilancio regionale*»).

Richiesta chiarimenti

Considerato che la pretesa "autosufficienza" finanziaria non può essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile (Corte cost. n. 82 del 2023), al fine di verificare l'attendibilità della copertura, è stato chiesto di chiarire se sia stata effettuata una precisa ricognizione delle risorse disponibili nel bilancio e al contempo una puntuale quantificazione degli oneri discendenti dalla legge in esame.

Riscontro della Regione

La Regione ha precisato che, nella documentazione acquisita durante l'*iter* di approvazione della legge, non risulta una stima analitica dei costi riconducibili alla sua attuazione

formalizzata da parte dei proponenti o degli uffici competenti. Ciononostante, si evidenzia che la legge n. 1/2024, come successivamente modificata e integrata dall'art. 1 della l.r. n. 22/2024, si limita a rafforzare interventi già previsti e finanziati in ambito sanitario regionale, operando all'interno del perimetro tracciato dai LEA e senza modificarne la portata.

In merito agli interventi informativi previsti dall'art. 2 della legge, la Regione ha ulteriormente chiarito che essi rientrano nel Piano regionale di comunicazione per la prevenzione (PRCP), approvato con Deliberazione di Giunta n. 1967/2022, e pertanto non generano nuovi o ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

Osservazioni della Sezione

La clausola di "invarianza finanziaria" non reca alcuna informazione circa le risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente e, dunque, circa la sostenibilità finanziaria delle iniziative programmate.

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

Tanto risulta essere in linea con il principio più volte affermato dalla Consulta, secondo cui *«la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile»* (Corte cost. sent. n. 115/2012), consistente *«nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura»* (Corte cost. 2 maggio 2023, n. 82).

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 4 “Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 42 (Disciplina dell’agriturismo) e modifica alla legge regionale 24 luglio 2012, n. 19 (Interventi di valorizzazione del comparto zootecnico)”**

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 789 del 27.04.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Il Capo I della l.r. n. 4/2024 apporta una serie di modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 42 (*Disciplina dell’agriturismo*); in particolare, con l’art. 17 è stato sostituito l’art. 14 della l.r. n. 42/2024 in materia di programmazione e sviluppo dell’agriturismo.

In base al nuovo testo normativo la Regione «*in collaborazione con le associazioni agrituristiche maggiormente rappresentative a livello regionale, sostiene lo sviluppo dell’agriturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione*».

L’art. 22 reca la clausola di invarianza finanziaria («*Dalle disposizioni della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*»).

Invitata a fornire chiarimenti in merito alle ragioni per cui la disposizione in esame, pur prevedendo misure a sostegno dell’attività di agriturismo, specificamente attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione, non comporti oneri a carico del bilancio regionale, la Regione si è limitata a richiamare la precedente formulazione dell’art. 14, comma 3, lettera i), che già prevedeva, nell’ambito del programma regionale, l’indicazione delle attività di studio, ricerca e formazione destinate a migliorare l’offerta agrituristica.

Il Capo II della l.r. n. 4/2024 apporta una modifica alla legge regionale 24 luglio 2012, n. 19 (*Interventi di valorizzazione del comparto zootecnico*); con l’art. 23 è stato modificato il primo periodo del comma 1 dell’art. 4 della l. r. n. 19/2012 in tema di assistenza tecnica alle aziende zootecniche da parte delle associazioni o organizzazioni di allevatori pugliesi.

La modifica ha eliminato il riferimento alle associazioni “*provinciali e regionali*” degli allevatori pugliesi, sostituendolo con una formulazione più ampia che fa riferimento alle “*associazioni e organizzazioni degli allevatori pugliesi*”.

Dalla relazione in calce all’emendamento si evince che si è reso necessario adeguare la norma regionale (la l. n. 19/2012) al processo di riordino delle funzioni degli organi e associazioni del comparto zootecnico, con la finalità di estendere l’accesso ai contributi

anche alle associazioni e organizzazioni di allevatori pugliesi che operano a livello nazionale.

Quanto ai profili finanziari, all'emendamento risulta allegato il referto tecnico che indica l'assenza di oneri a carico del bilancio regionale.

Il comma 4 dell'articolo 4 della l.r. n. 19/2012 (che non è stato oggetto di modifiche) prevede che la Regione «*approva il Programma di assistenza tecnica, definendo le modalità di attuazione e di concessione dei contributi entro i limiti delle disponibilità del bilancio di previsione annualmente stanziato*».

Considerato l'ampliamento della platea dei beneficiari – comprensiva di tutte le associazioni e organizzazioni degli allevatori pugliesi – è stato chiesto alla Regione di meglio precisare le ricadute finanziarie derivanti dalla modifica normativa apportata all'art. 4 della l.r. n. 19/2012 e le ragioni per cui tale modifica non comporterebbe ulteriori oneri a carico del bilancio regionale. La Regione si è limitata ad affermare che *“La modifica normativa non comporta ulteriori oneri finanziari perché si limita a consentire, in sede di predisposizione e pubblicazione dei bandi pubblici per la concessione del sostegno, l'ampliamento della platea dei beneficiari a risorse invariate”*.

Osservazioni della Sezione

Il Collegio rileva ancora una volta l'assenza della relazione tecnico-finanziaria che, ai sensi dell'art. 17, comma 6-bis, della l. n. 196/2009, deve corredare anche le proposte di legge “non onerose”, al fine di esplicitare le ragioni sottese all'invarianza finanziaria e fornire i dati e gli elementi utili a comprovare la neutralità dell'iniziativa legislativa rispetto agli equilibri finanziari, come cristallizzati nel bilancio di previsione.

Nel caso di specie, le disposizioni normative non risultano accompagnate da alcuna documentazione atta a dimostrare l'effettiva sostenibilità finanziaria a risorse invariate.

Come più volte ribadito dalla Consulta (da ultimo sentenza n. 82/2023), la semplice affermazione dell'invarianza finanziaria non può considerarsi sufficiente e le clausole di invarianza richiedono una verifica sostanziale, e non meramente formale, della compatibilità delle disposizioni con gli equilibri di bilancio, attraverso un'istruttoria tecnico-finanziaria dettagliata e fondata.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che, anche per le proposte di legge regionali prive di apparenti riflessi finanziari, sia predisposta una relazione tecnico-finanziaria esaustiva, quale strumento indispensabile per la valutazione preventiva degli impatti economici.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 19 febbraio 2024, n. 6** *“Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2018, n. 16 (Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli)”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 915 del 12.10.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge in esame reca modifiche alla l.r. 30 aprile 2018, n. 16, concernente la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero, nonché la disciplina della vendita diretta dei prodotti agricoli.

L'articolo 1 della nuova legge sostituisce l'art. 18 della l.r. n. 16/2018, prevedendo l'istituzione di una commissione tecnico-scientifica con il compito di adeguare l'impianto normativo regionale alle sopravvenute esigenze derivanti dal mutato contesto programmatico europeo e nazionale. In particolare, la commissione dovrà tener conto della nuova *Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027*, del *Next Generation EU*, del *Green Deal*, della strategia *Farm to Fork*, del *Piano strategico nazionale (PSN)*, del *PNRR*.

La legge regionale in esame, inoltre: i) individua la figura del Presidente, che potrà coincidere con l'Assessore regionale all'agricoltura o con un suo delegato con comprovata esperienza nel settore della ricerca in ambito agricolo; ii) delinea il profilo dei suoi componenti che devono essere individuati tra soggetti con riconosciute competenze nel campo della ricerca e nella gestione di progetti europei.

La composizione e le modalità di funzionamento della commissione saranno definite con apposita deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge.

La legge regionale in esame, all'art. 2, reca la **clausola di invarianza finanziaria**, prevedendo che *“Dalle disposizioni della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Richiesta chiarimenti

Al fine di meglio comprendere le modalità di funzionamento di tale Commissione e l'asserita invarianza finanziaria, è stato chiesto alla Regione di chiarire se le prestazioni dei membri della commissione siano rese a titolo gratuito, ovvero siano previsti compensi o gettoni di presenza, rimborsi spese per trasferte, per attività connesse ai lavori della commissione. È stato chiesto, altresì, di trasmettere il regolamento disciplinante le modalità di funzionamento della Commissione.

Riscontro della Regione

In sede di riscontro, la Regione ha precisato che le prestazioni dei componenti della Commissione sono rese integralmente a titolo gratuito e che il Regolamento per il funzionamento della Commissione tecnico-scientifica, attualmente in corso di approvazione e che sarà allegato alla deliberazione istitutiva della Giunta, stabilisce espressamente (art. 2, punto 7) che: *“Ai componenti della Commissione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento comunque denominato”*.

Per tale ragione, si afferma, non sono configurabili oneri finanziari riconducibili alla costituzione o all'attività della Commissione, né si rendono necessarie indicazioni specifiche in ordine alla copertura di spesa o alla disponibilità di fondi in bilancio.

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione ritenendoli coerenti con la clausola di invarianza finanziaria.

Al contempo raccomanda, per il futuro, di esplicitare in modo chiaro la gratuità delle prestazioni già all'interno del testo normativo (e non solo negli atti attuativi o regolamentari), al fine di evitare incertezze interpretative, ambiguità applicative e rafforzare la coerenza della disposizione con dichiarata invarianza finanziaria.

❖ **Legge regionale 9 aprile 2024, n. 15** *“Istituzione della Giornata regionale della costa e abrogazione dell'articolo 66 della legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per*

la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)

Disegno di legge di Giunta n. 9 del 12.02.2024

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l.r. n. 15/2024 istituisce la “*Giornata regionale della costa*” (12 aprile), in stretta connessione con l’11 aprile quale giornata nazionale del mare.

A tal fine, prevede **misure di sostegno** alle iniziative di studio e di cura, tutela e valorizzazione del sistema costiero, anche attraverso mirate collaborazioni con le istituzioni scolastiche. Inoltre, promuove politiche di gestione del sistema costiero che privilegiano l’approccio ecosistemico e il coinvolgimento delle diverse istituzioni, nonché la partecipazione pubblica al fine dell’uso consapevole e sostenibile del territorio e delle risorse naturali.

L’art. 2 prevede che la Regione celebri la ricorrenza della “*Giornata regionale della costa*” mediante l’organizzazione di manifestazioni pubbliche, incontri e tavoli di approfondimento, nonché iniziative finalizzate a promuovere nell’opinione pubblica e nelle giovani generazioni la cultura e la conoscenza della costa e delle peculiarità connesse alla sua tutela e fruizione. In tal senso incentiva gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, nell’ambito della loro autonomia e competenza, a intraprendere iniziative e progettualità formative volte all’accrescimento tra gli studenti della cultura della costa. Infine, promuove, in collaborazione con il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera, previ appositi accordi o intese con i soggetti istituzionali competenti, le iniziative finalizzate alla gestione integrata della costa, in sinergia con le comunità costiere e le altre istituzioni a vario titolo operanti sul territorio.

L’art. 4 reca la clausola di invarianza finanziaria, affermando che “*Dall’attuazione delle presenti disposizioni non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste dalle presenti disposizioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”.

Richiesta chiarimenti

In fase istruttoria, è stato chiesto di chiarire se sia stata individuata l'entità delle risorse disponibili a legislazione vigente e al contempo se sia stato quantificato l'onere discendente dalla legge in esame.

Riscontro della Regione

La Regione ha chiarito che la “*Giornata regionale della costa*” è concepita come iniziativa di sensibilizzazione *a costo zero*, finalizzata a richiamare l'attenzione pubblica sull'importanza della tutela e valorizzazione del litorale pugliese, senza impatto aggiuntivo sul bilancio regionale.

In particolare, per l'edizione 2024, le attività celebrative (convegni, tavoli tematici, seminari, mostre) sono state organizzate in collaborazione con la Direzione Marittima e curate, per quanto di competenza regionale, dal Gabinetto del Presidente e dalla Struttura di Comunicazione Istituzionale, nell'ambito delle rispettive funzioni istituzionali. L'impegno di personale regionale – dirigenti e funzionari – è stato svolto nell'ambito dell'orario di servizio ordinario, contrattualmente previsto, e non ha comportato ricorso a straordinari, indennità aggiuntive o risorse esterne, né la necessità di fondi dedicati.

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione che ha precisato come le iniziative siano state realizzate attraverso l'impiego di personale interno nell'ambito dell'orario ordinario di servizio, senza corresponsione di compensi accessori o rimborsi, avvalendosi di strumenti e mezzi già disponibili nell'assetto organizzativo vigente.

Tale ricostruzione appare coerente con la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 4 della legge, e consente di escludere, allo stato, effetti espansivi di spesa.

❖ Legge regionale 30 maggio 2024, n. 17 “*Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione del mototurismo*”

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 780 del 26.04.2023

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 17 del 2024 intende promuovere una particolare tipologia di turismo, il *mototurismo*, regolamentando tutti gli elementi materiali e immateriali che contribuiscono a tale promozione.

L'art. 5 (*Norma finanziaria*) reca la clausola di invarianza finanziaria («*Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale; alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente*»).

La relazione allegata alla proposta di legge, nulla dispone in merito alla quantificazione, limitandosi a rappresentare le modalità attraverso le quali si intende promuovere tale forma di turismo, rinviando alle risorse disponibili a legislazione vigente e concludendo con la considerazione di poter dotare la norma in parola della clausola di invarianza finanziaria.

La scheda ATN della legge in parola suggerisce di indicare in modo puntuale la copertura finanziaria.

Richiesta chiarimenti

Al fine di dimostrare la capienza delle risorse disponibili a legislazione vigente, la Regione è stata invitata a chiarire se, in linea con la previsione di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, sia stata operata una quantificazione della spesa derivante dall'attuazione della presente legge, indicandone l'ammontare e i relativi capitoli di bilancio di imputazione della spesa.

Riscontro della Regione

La Regione ha precisato che la legge regionale n. 17 del 2024 può essere dotata di clausola di invarianza finanziaria, in quanto gli interventi previsti, in particolare quelli relativi alla promozione del mototurismo e alla formazione degli operatori, sono ricondotti nell'ambito della programmazione turistica e formativa già vigente. Le attività saranno realizzate utilizzando risorse disponibili a legislazione vigente, anche mediante il ricorso a fondi regionali ed europei, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Osservazioni della Sezione

La Regione, nel riscontro fornito, non ha adeguatamente comprovato l'effettiva invarianza della spesa derivante dall'attuazione della legge regionale n. 17 del 2024, limitandosi a rinviare alla programmazione turistica e formativa già in essere e ribadendo, in modo meramente assertivo, quanto già rappresentato nella documentazione allegata alla proposta di legge, senza fornire elementi integrativi di natura quantitativa o contabile.

In particolare, non risulta trasmessa alcuna puntuale quantificazione degli eventuali oneri attesi, né è stata indicata la capienza delle risorse disponibili a legislazione vigente, né sono

stati individuati i relativi capitoli di bilancio su cui sarebbe imputata la spesa, come richiesto ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge n. 196/2009.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

❖ **Legge regionale 30 maggio 2024, n. 18** *“Sclerosi laterale amiotrofica (SLA). Misure obbligatorie per la precisazione della diagnosi attraverso test genetici e istituzione del registro delle malattie neurodegenerative”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 1052 del 29.02.2024

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 18 del 2024 introduce l'obbligo della prescrizione dei *test* genetici, per i casi con eziologia genetica, per individuare eventuali mutazioni dei geni SOD1, FUS, C9ORF e TDP43, ovvero di ulteriori geni individuati dal protocollo operativo con cui sono definite le modalità da utilizzare nello svolgimento del *test*.

La legge in parola, inoltre, istituisce il programma di Consulenza Genetica di SLA (CGSLA) per tutte le persone affette dalla SLA e per quelle con rischio di predisposizione accertata su base familiare, allo scopo di programmare eventuali iniziative di sorveglianza diagnostica, nel rispetto delle linee guida nazionali e internazionali.

La CGSLA, l'eventuale *test* genetico e la sorveglianza diagnostica, tutti miranti al raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza, per come riportato nel testo di legge, sono finanziati dalle risorse del Fondo sanitario.

L'art. 6 della legge (*Norma finanziaria*), dispone «Agli oneri derivanti dalla presente legge, si provvede con il fondo sanitario regionale in quanto costituiscono norme organizzative per il raggiungimento dei LEA, come da Allegato 4 al DPCM 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e la riduzione della mobilità passiva extraregionale».

L'impatto economico-finanziario viene quantificato nel referto tecnico allegato alla proposta di legge in **euro 175.725,00** e nello stesso referto viene valorizzata la clausola di neutralità

finanziaria («Le disposizioni di cui al presente provvedimento sono attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente»).

Richiesta chiarimenti

In ordine alla procedura seguita per la quantificazione dell'onere di euro 175.725,00, è stato chiesto all'Ente di rappresentare le diverse componenti della spesa (costi per i test genetici; costi per la gestione del programma CGSLA; costi per la sorveglianza diagnostica, ecc.), attraverso la puntuale indicazione dei criteri e dei parametri di calcolo utilizzati, nonché indicare il capitolo di spesa dedicato del bilancio regionale su cui grava l'onere e l'entità delle risorse disponibili in tale capitolo, al fine di verificare la concreta sostenibilità dell'intervento.

Riscontro della Regione

La Regione ha precisato che le prestazioni previste – *test genetici, visite specialistiche e attività di consulenza genetica* – rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e sono comprese nel nomenclatore della specialistica ambulatoriale, come previsto dall'Allegato 4 al d.p.c.m. 12 gennaio 2017.

Sulla base di un'incidenza stimata della SLA pari a 2 casi ogni 100.000 abitanti, la Regione ha ipotizzato un massimo di **150 pazienti potenzialmente beneficiari** dei servizi previsti dalla legge, comprensivi anche dei casi a inquadramento clinico incerto. È stato pertanto stimato un costo complessivo di euro 3.099,00 per le visite genetiche (prestazione codice 89.7, tariffa 20,66 euro); un costo di euro 172.626,00 per l'esecuzione dei test genetici, considerando le prestazioni codificate con i numeri 91365 e 91303 e un costo medio unitario pari a 1.150,84 euro per paziente.

La Regione ha infine specificato che non è previsto uno specifico capitolo di bilancio, trattandosi di spesa rientrante nell'ambito delle assegnazioni indistinte attribuite alle aziende sanitarie, nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto delle precisazioni fornite dalla Regione in merito alla quantificazione degli oneri connessi all'attuazione della legge regionale n. 18 del 2024 e raccomanda, per il futuro, una maggiore puntualizzazione nella quantificazione degli oneri discendenti dalle leggi che recano clausole di invarianza finanziaria, in uno alla verifica concreta della compatibilità degli effetti discendenti dalla legge con le dotazioni esistenti.

❖ **Legge regionale 16 ottobre 2024, n. 26** *“Disposizioni per il potenziamento dell’attività ispettiva di controllo ai fini del miglioramento dell’efficacia delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nel sistema regionale e modifica alla legge regionale 30 dicembre 1994, n. 38 (Norme sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle Unità sanitarie locali in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517)”*

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 1132 del 15.05.2024

Relazione tecnico finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 26 del 2024, come si evince dalla relazione illustrativa accompagnatoria al relativo disegno di legge, è diretta a potenziare l’esercizio della funzione ispettiva di controllo della Regione al fine di migliorare l’efficacia delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità previste nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

L’art. 1, comma 2, impegna la Giunta regionale a istituire, con regolamento da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge che ne definisca la composizione e le modalità di funzionamento, un Nucleo Ispettivo Regionale (N.I.R.), con funzione di controllo sulle articolazioni organizzative interne dell’ente, agenzie, enti e società in controllo regionale, con esclusione del Dipartimento della salute e del benessere animale, delle Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale e dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale, nei cui confronti l’attività ispettiva di controllo è affidata ad apposito Nucleo ispettivo, denominato N.I.R.S..

L’art. 4 della legge in parola (*Norma finanziaria*), al comma 1, dispone che «Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale»; al comma 2 «Le articolazioni organizzative interne, gli enti e gli organismi regionali interessati provvedono ai compiti di cui alla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

La relazione tecnico finanziaria non prevede alcuna quantificazione della spesa.

Richiesta chiarimenti

La Regione è stata invitata a trasmettere il regolamento adottato dalla Giunta, nonché a chiarire se sia stata operata una preventiva quantificazione degli oneri finanziari, comunicando, in caso affermativo, l'importo e i capitoli di bilancio di imputazione della spesa.

Riscontro della Regione

La Regione ha riferito di aver adottato, con deliberazione di Giunta n. 280 del 17 marzo 2025, il Regolamento regionale n. 2 del 28 marzo 2025, istitutivo del Nucleo Ispettivo Regionale (N.I.R.), ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge. Il Regolamento prevede che gli ispettori operino a titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese di trasferta, debitamente autorizzate. In considerazione di tali costi, la Giunta ha autorizzato una variazione al bilancio di previsione 2025-2027, approvato con l.r. n. 43/2024, istituendo un apposito capitolo di spesa denominato *"Rimborso spese di trasferta per missioni dei componenti del NIR"*, con una dotazione complessiva pari a euro 6.000,00, così ripartita: euro 2.000,00 per ciascuno degli esercizi 2025, 2026 e 2027. Le risorse sono state reperite mediante riduzione di pari importo sul capitolo relativo al funzionamento dell'OIV e dell'Organismo di Conciliazione.

La Regione riferisce, altresì, che la stima dell'onere è stata effettuata ipotizzando 36 giornate annue di verifica *"in loco"*, con un costo medio giornaliero di euro 55,00, determinato sulla base della normativa regionale vigente in materia di missioni del personale. Le verifiche ispettive saranno prevalentemente documentali (*desk*), con sopralluoghi autorizzati solo ove strettamente necessari.

Osservazioni della Sezione

Dalla documentazione trasmessa, emerge che, pur in presenza di una clausola di invarianza finanziaria formale (art. 4, comma 1, della legge), l'attuazione della norma ha richiesto uno specifico stanziamento a copertura dei rimborsi spese per trasferte funzionali allo svolgimento delle verifiche ispettive. In particolare, è stato istituito un nuovo capitolo di spesa denominato *"Rimborso spese di trasferta per missioni dei componenti del NIR per sopralluoghi e ispezioni"* con stanziamento triennale pari a complessivi euro 6.000,00 (euro 2.000,00 per ciascuno degli esercizi 2025-2027) e le risorse sono state reperite mediante variazione compensativa di pari importo sul capitolo dedicato al funzionamento dell'OIV e dell'Organismo di Conciliazione.

Va sul punto rilevato che l'esistenza di un fabbisogno finanziario – ancorché modesto e parzialmente coperto mediante rimodulazione interna – contraddice la dichiarata assenza di oneri della norma finanziaria originaria, che non ha previsto né stimato tali costi in fase di approvazione della legge.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

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

Le criticità emerse nel corso dell'analisi della legislazione regionale di spesa riferita all'anno 2024 risultano, in larga misura, sovrapponibili a quelle già evidenziate nelle precedenti relazioni (deliberazioni nn. 99/2024/RQ, 120/2023/RQ, 126/2022/RQ, 142/2021/RQ), a conferma della persistenza di rilevanti problematiche metodologiche nel procedimento di stima e copertura degli oneri finanziari.

In particolare, si riscontra la sistematica assenza della relazione tecnico finanziaria nel caso di disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale, nonché il mancato aggiornamento della stessa relazione in occasione dell'approvazione degli emendamenti consiliari (cfr. le leggi regionali nn. 2, 13, 16 e 28 del 2024, che sono state oggetto di rilevanti modificazioni nel corso d'iter consiliare, senza che tali modifiche siano state accompagnate dalla doverosa e necessaria integrazione della documentazione tecnico-contabile, con ciò minando l'attendibilità delle valutazioni contenute nelle relazioni iniziali).

Tanto non appare in linea con l'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (applicabile anche alle Regioni in forza del rinvio operato dall'art. 19 della legge n. 196 del 2009), a mente del quale: «[...] i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica [...]. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica [...]», nonché con la deliberazione 2 ottobre 2018, n. 181 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale («Direttive sul processo di quantificazione degli oneri finanziari delle proposte di legge») che prevede espressamente la necessità di aggiornare le relazioni tecnico finanziarie in caso di presentazione degli emendamenti nel

corso dei lavori consiliari, prescrivendo, in particolare che *“l’aggiornamento della RTF deve seguire gli stessi criteri e lo stesso procedimento logico effettuato per i testi di partenza”* e che *“la presentazione degli emendamenti aventi riflessi finanziari dovrebbe avvenire in tempi tali da consentire lo svolgimento di un’adeguata istruttoria”*.

Nell’anno oggetto di esame si conferma, inoltre, un ampio ricorso alla **legislazione “non onerosa”**, ancora una volta non adeguatamente supportata da una dimostrazione contabile puntuale dell’invarianza finanziaria (nella maggior parte dei casi, il referto tecnico si limita a formule assertive prive di effettivo supporto analitico).

Sotto tale profilo, si ribadisce quanto già affermato dalle deliberazioni di questa Sezione nn. 99/2024/RQ, 120/2023/RQ, 126/2022/RQ e 142/2021/RQ, ossia che la mera affermazione di neutralità finanziaria – in assenza di adeguata dimostrazione – non soddisfa i requisiti imposti dall’art. 17, comma 6-bis, della legge n. 196/2009, il quale prevede espressamente che anche le leggi prive di effetti finanziari siano accompagnate da relazioni atte a dimostrare, con dati puntuali, l’insussistenza di nuovi o maggiori oneri.

Di recente, con **sentenza n. 82 del 2023**, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione regionale recante la clausola di invarianza finanziaria, per violazione degli artt. 81, comma 3, Cost., 117, comma 3, Cost., 17, commi 1 e 3, e 19 della l. n. 196 del 2009.

Sul punto, il Giudice costituzionale ha affermato che *«la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente **nell’esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa**, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l’attendibilità della copertura [...]»* (Corte cost., sentenza n. 82 del 2023).

Ed ancora **Corte cost. n. 17 del 2022** ha avuto modo di affermare che *«né, d’altra parte, la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente (art.*

81, terzo comma, Cost. n.d.r.), *può ritenersi sufficiente allo scopo, mancando appunto qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi*».

Tanto considerato, il Collegio torna a ribadire come la neutralità finanziaria di una previsione di legge vada, non solo affermata, ma anche puntualmente dimostrata attraverso un'indagine diffusa sull'oggetto e sul contenuto della disposizione normativa e una compiuta valutazione degli effetti finanziari dalla stessa discendente.

Si rimarca, come già fatto in passato, l'esigenza di distinguere il momento dell'individuazione e quantificazione degli oneri finanziari rispetto a quello pur strettamente consequenziale della relativa copertura, non potendosi ritenere il primo profilo assorbito e implicitamente compreso nella sola indicazione della copertura (cfr. sentenza Corte cost. n. 181 del 2013 che non ha ritenuto sufficiente, ai fini della copertura prescritta dall'art. 81, comma 4, Cost., *«il riferimento al capitolo richiamato dalla norma stessa»*), considerato che l'art. 19, comma 1, l. n. 196/2009, meramente *“specificativo”* del precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost., nell'imporre che la legge debba contenere la previsione dell'onere oltre che della copertura, *«prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»*; in senso analogo, Corte cost. n. 147/2018).

Sul punto, degna di nota è la **deliberazione di Giunta n. 1855 del 23 dicembre 2024**, con la quale la Regione, recependo i suggerimenti di questa Sezione regionale (deliberazione n. 99/2024/RQ) ha proceduto a una significativa revisione della disciplina sul procedimento legislativo di iniziativa della Giunta, al fine di allineare in modo compiuto la normativa regionale vigente agli *standard* imposti dall'art. 17 della legge n. 196/2009, anche con riferimento ai contenuti della clausola di invarianza finanziaria.

Segnatamente, il nuovo Regolamento prevede espressamente che i disegni di legge di iniziativa della Giunta, ove comportino nuovi o maggiori oneri, debbano essere corredati da una relazione tecnica illustrativa, contenente: *i)* la quantificazione degli oneri per ciascuna disposizione; *ii)* l'indicazione della natura della spesa; *iii)* i criteri di stima adoperati e il relativo grado di attendibilità. Nel caso in cui il disegno di legge non comporti nuovi oneri, ovvero questi risultino interamente compensati da risorse disponibili a legislazione vigente, è previsto l'inserimento di una clausola di invarianza o non onerosità, che deve essere supportata da una relazione tecnica contenente dati contabili e riferimenti

puntuali alle risorse utilizzabili o ai risparmi attesi. Il referto tecnico, a sua volta, in presenza di una clausola di invarianza, deve fornire una dettagliata ricognizione delle risorse effettivamente disponibili e delle unità gestionali interessate.

Questa Sezione esprime apprezzamento per le modifiche introdotte, finalizzate a potenziare gli strumenti di analisi tecnica, nell'ottica di assicurare una maggiore coerenza tra le scelte di indirizzo politico e la compatibilità finanziaria delle iniziative legislative regionali. In particolare, si osserva come la previsione di una relazione tecnica illustrativa strutturata, unitamente all'obbligo di corredare le clausole di invarianza finanziaria con documentazione contabile puntuale e verificabile, rappresenti un presidio essenziale per la tenuta degli equilibri di bilancio e per l'effettività del controllo sulla sostenibilità delle misure proposte.

Venendo alle **modalità di copertura** prescelte, anche nell'esercizio 2024 si è fatto ampio ricorso alla tecnica di **copertura cd. a "legislazione vigente"**, vale a dire all'utilizzo di risorse già stanziato nel bilancio in corso di gestione.

Sul punto, il Collegio osserva, ancora una volta, come tale modalità, pur ricorrente nella prassi regionale, non trovi fondamento né nella normativa contabile statale né in quella regionale, in quanto in contrasto con il principio – affermato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile – secondo cui le risorse già allocate in bilancio devono ritenersi interamente vincolate alle spese previste per le finalità indicate dai rispettivi titoli giuridici sottostanti, salvo esplicita e motivata riduzione delle autorizzazioni legislative di spesa preesistenti, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. b), della legge n. 196 del 2009 (v. anche Corte cost. sentenza n. 200/2022; n. 171/2021 e n. 209/2017).

Il generico rinvio agli stanziamenti già iscritti in bilancio presuppone implicitamente la capienza delle risorse allocate, ma tale eventualità solleva due principali profili di criticità. In primo luogo, tale prassi lascia emergere potenziali carenze nella costruzione delle previsioni tendenziali di bilancio, circostanza che richiama l'annosa questione della carenza o inadeguatezza delle relazioni tecnico-finanziarie. In secondo luogo, denota una prassi operativa non conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost. e alle correlate disposizioni dell'art. 17 della legge n. 196/2009, in quanto finisce per attribuire alla legge regionale una funzione meramente attuativa della previsione di bilancio, riducendo quest'ultima a

stanziamento di fondi cui attingere nel momento in cui si attualizza il fabbisogno necessario a finanziare l'intervento programmato.

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, tale *modus operandi* comporta di fatto un'inversione del rapporto tra fonte normativa e bilancio, nella misura in cui gli stanziamenti vengono strutturati anticipando gli effetti di provvedimenti legislativi non ancora approvati, così alimentando coperture apparenti, a scapito della coerenza del bilancio con il quadro normativo vigente (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2024/RQ; v. anche Sezioni riunite di controllo, deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/2024; n. 24 SSRRCO/RQ/2023).

Passando all'ulteriore modalità di copertura prescelta della riduzione di **precedenti autorizzazioni di spesa** e riassegnazione delle risorse "liberate" a nuovi obiettivi (tecnica di copertura espressamente prevista dall'art. 17, comma 1, lett. b), legge n. 196/2009), si richiamano le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni di questa Sezione. Nello specifico, torna a ribadirsi che tale tecnica può ritenersi legittima solo laddove sia accompagnata da una dimostrazione analitica dell'effettiva disponibilità delle risorse oggetto di riduzione e da puntuali indicazioni, da rendere in sede di relazione tecnica, in ordine al titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso, che andrà contestualmente rivisto attraverso una modifica legislativa di natura sostanziale, che dia conto della revoca o del ridimensionamento dell'impegno originariamente assunto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

Nel caso delle leggi in esame, le relazioni tecnico-finanziarie risultano frequentemente carenti di tali elementi essenziali. In particolare, non viene fornita evidenza documentale della reale disponibilità degli stanziamenti ridotti; non vengono espone le motivazioni tecniche o finanziarie della ritenuta sovrabbondanza degli stanziamenti, né si chiarisce il grado di vincolatività giuridica della spesa originaria.

L'adozione di formule generiche e assertive in luogo di un'analisi puntuale delle poste di bilancio incise si traduce in una sostanziale elusione del principio di copertura finanziaria, finendo per avallare un utilizzo indiretto di risorse già allocate per finalità distinte, in violazione del criterio della legislazione vigente.

In conclusione, la semplice indicazione della riduzione di un capitolo di spesa non costituisce *ex se* garanzia di copertura, in quanto non è sufficiente "*richiamare uno*

stanziamento in bilancio”, ma è necessario fornire prova della sua effettiva capienza, disponibilità e non vincolatività (Corte costituzionale con sentenza n. 200 del 2022).

Ne discende che, in assenza di una modifica legislativa formale che ridefinisca il perimetro degli oneri originariamente previsti sul capitolo ridotto, e in mancanza di una relazione tecnica che dimostri l’effettiva liberazione delle risorse, non può escludersi che l’onere sia, in realtà, privo di copertura finanziaria.

Venendo **all’utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali** che, come affermato dalla Sezione delle autonomie 10/2013/INPR, rappresenta *«la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie [...]»*, apprezzabile appare l’inserimento, anche nella legge regionale 29 dicembre 2023, n. 38 *“Bilancio di previsione della Regione Puglia per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026”* (Allegato 20), in continuità con la legge di bilancio 2023, di un elenco dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione da finanziare con il fondo speciale di cui all’art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011.

L’elenco, come è possibile evincere dalla tabella sotto riportata consta di n. 15 proposte di legge; lo stanziamento complessivo al fondo ammonta, per il 2024, a euro 1.806.800, per il 2025 a euro 4.860.000, per il 2026 a euro 4.535.000.

DESCRIZIONE	TIPOLOGIA SPESA	COMPETENZA 2024	PLURIENNALE 2025	PLURIENNALE 2026
PDL "Acquisto di attrezzature informatiche in favore dei nuclei familiari residenti in Puglia aventi almeno un minore a carico iscritto a una scuola secondaria di secondo grado della Regione Puglia"	SPESE CORRENTI	500.000,00	500.000,00	500.000,00
PDL "Disposizioni in materia di ricerca e conduzione di studi clinici in Oncologia medica"	SPESE CORRENTI	325.000,00	650.000,00	325.000,00
PDL "Norme per la protezione sociale dei minori orfani di caduti sul lavoro"	SPESE CORRENTI	741.800,00	350.000,00	350.000,00
PDL "Disposizioni per garantire il principio di pari opportunità e di parità di trattamento in riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso"	SPESE CORRENTI	240.000,00	240.000,00	240.000,00
PDL "Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano"	SPESE CORRENTI		100.000,00	100.000,00
PDL "Disposizioni in materia di Bioeconomia"	SPESE CORRENTI		200.000,00	200.000,00
PDL "Orti urbani"	SPESE CORRENTI		100.000,00	100.000,00
PDL "Istituzione fondo di solidarietà per le donne vittime di violenza domestica"	SPESE CORRENTI		100.000,00	100.000,00
PDL "Disposizioni per la tutela e valorizzazione del legno pregiato d'ulivo derivante da espianti a causa del batterio xylella e delle creazioni artigianali di prodotti a contrassegno Albero d'Ulivo Secolare della Puglia"	SPESE CORRENTI		150.000,00	150.000,00
PDL "Agevolazioni in favore dei Comuni per l'acquisto ed il recupero di edificio o bene tutelato, ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"	SPESE CORRENTI		2.000.000,00	2.000.000,00
PDL "Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone anziane"	SPESE CORRENTI		20.000,00	20.000,00
DESCRIZIONE	TIPOLOGIA SPESA	COMPETENZA 2024	PLURIENNALE 2025	PLURIENNALE 2026
PDL "Disposizioni sul sostegno, valorizzazione e promozione delle orchestre, cori, bande, band, street band, cori manos blancas, sociali"	SPESE CORRENTI		200.000,00	200.000,00
PDL "Disposizioni per la sicurezza urbana e la fruibilità dei centri abitati e per la prevenzione degli infortuni e i decessi legati all'uso dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica assimilati a velocipedi"	SPESE CORRENTI		100.000,00	100.000,00
PDL "Sostegno alla filiera agricola trasparente e sviluppo del sistema di gestione dei dati in blockchain"	SPESE CORRENTI		50.000,00	50.000,00
PDL "Sviluppo di una piattaforma informatica multifunzionale basata sulla tecnologia blockchain per l'applicazione ai servizi di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti agroalimentari ed ittici"	SPESE CORRENTI		100.000,00	100.000,00
	TOTALE	1.806.800,00	4.860.000,00	4.535.000,00

Tuttavia, a fronte della previsione di 15 proposte di legge – per le quali risultano stanziati risorse pari a euro 1.806.800 nel 2024, euro 4.860.000 nel 2025 e euro 4.535.000 nel 2026 – si rileva che solo quattro dei quindici disegni di legge inseriti nel precitato elenco hanno concluso positivamente l'iter legislativo, confluendo nelle seguenti leggi regionali:

- l.r. n. 8/2024 (*Disposizioni per la tutela e valorizzazione del legno pregiato d'ulivo derivante da espianti a causa del batterio Xylella e delle creazioni artigianali di prodotti a contrassegno Albero d'ulivo secolare e monumentale della Puglia*);
- l.r. n. 10 (*Orti di Puglia*);
- l.r. n. 23/2024 (*Disposizione per la qualificazione e la valorizzazione del verde urbano*);
- l.r. n. 25/2024 (*Disposizioni per garantire il principio di pari opportunità*).

Tra queste, solo la l.r. n. 25/2024 discende da una proposta inserita nel fondo speciale del bilancio 2024 (l.r. n. 38/2023) e ha visto perfezionare l'iter nel medesimo esercizio, in linea con l'art. 49 del d.lgs n. 118 del 2011.

Diversamente, le restanti tre leggi derivano da proposte incluse nel fondo speciale del bilancio 2023 (l.r. n. 33/2022, Allegato 19) e sono state finanziate nel 2024 mediante l'utilizzo di quote accantonate del risultato di amministrazione, come consentito dall'art. 49, co. 2 del d.lgs. n. 118/2011. Tale disposizione, come noto, consente il ricorso a tale modalità di finanziamento nel caso di mancata approvazione del disegno di legge entro l'esercizio di riferimento (nella specie 2023), subordinando, tuttavia, l'utilizzo delle risorse all'adozione del provvedimento legislativo entro l'anno successivo (2024), come avvenuto nel caso di specie.

Un ulteriore profilo critico riguarda la notevole vetustà delle suddette proposte di legge (risalenti in larga parte agli anni 2021 e 2022) e le ripetute riprogrammazioni nel corso degli esercizi, circostanze che evidenziano un significativo disallineamento temporale tra la previsione di spesa e l'effettiva capacità dell'Ente di portare a compimento l'iter legislativo in tempi coerenti con la programmazione finanziaria. La reiterata riproposizione di proposte di legge non approvate entro l'esercizio di riferimento rischia, invero, di indebolire la funzione tipica del fondo speciale, quale strumento volto ad assicurare l'efficienza allocativa e la corretta pianificazione delle risorse.

La Sezione, infine, esprime apprezzamento in merito alla **legge regionale di assestamento al bilancio per l'anno 2024**, che assolve, per la quasi totalità delle disposizioni, alla funzione attribuita dall'ordinamento contabile, ossia quella di adeguare la legislazione di spesa vigente alle sopravvenute esigenze gestionali, nel rispetto degli equilibri generali di bilancio. Unica eccezione è rappresentata dall'articolo 7 della legge (che introduce una modifica alla norma finanziaria contenuta nella legge regionale 15 giugno 2023, n. 11, relativa all'istituzione del servizio di Psicologia di base), che ha una portata innovativa e trova giustificazione nella necessità di superare i rilievi formulati in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2023.

L'impostazione seguita dalla Regione appare, dunque, *in larga parte* coerente con quanto previsto dall'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui la legge di assestamento deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, solo in caso di accertamento negativo, adottare i necessari provvedimenti di riequilibrio. Al contempo, si evidenzia che l'introduzione di nuove disposizioni sostanziali, seppur limitate e giustificate da esigenze correttive, dovrebbe in via ordinaria trovare sede in provvedimenti legislativi autonomi e

specificamente finalizzati, così da preservare la natura ricognitiva della legge di assestamento.

Da ultimo, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni in merito alla **legge regionale n. 39 del 2024**, approvata nella fase conclusiva dell'esercizio finanziario, successivamente all'adozione della legge di assestamento e recante una pluralità di disposizioni eterogenee di rilevante impatto finanziario.

L'analisi del contenuto della legge ha fatto emergere criticità connesse alla puntuale individuazione delle fonti di copertura finanziaria, risultate, in più casi, non coerenti con quanto indicato nel referto tecnico allegato.

A fronte dei rilievi formulati, la Regione ha sostenuto che le irregolarità riscontrate non sarebbero tali da compromettere il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio, che – secondo quanto rappresentato – sarebbe stato verificato tanto per la gestione di parte corrente quanto per quella in conto capitale.

Occorre sul punto ribadire che il rispetto dell'equilibrio di bilancio, pur necessario, non può in alcun modo esimere la Regione dall'obbligo di assicurare, per ciascuna disposizione normativa che comporti nuovi o maggiori oneri, l'individuazione puntuale e preventiva delle risorse a copertura, come imposto dagli articoli 81, comma 3, della Costituzione e 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

Ciò in quanto il **principio di copertura finanziaria e il principio dell'equilibrio di bilancio operano su piani distinti e rispondono a finalità differenti**.

Il principio della copertura, infatti, opera *ex ante* e richiede che ogni disposizione legislativa comportante oneri sia sorretta, sin dalla fase di approvazione, dall'individuazione puntuale e preventiva delle risorse necessarie a farvi fronte. Viceversa, l'equilibrio di bilancio costituisce un parametro di valutazione *ex post*, riferito all'assetto complessivo del bilancio e non alle singole disposizioni, che considera nel loro insieme tutti i flussi di entrata e di spesa e si configura come una verifica finale aggregata di tutte le leggi e di tutte le variazioni.

Alla luce di quanto precede, la Sezione ribadisce come l'obbligo di copertura finanziaria non possa ritenersi assolto esclusivamente in ragione del mantenimento dell'equilibrio complessivo di bilancio. È pertanto fondamentale mantenere distinta la portata dei due principi, evitando ogni sovrapposizione o impropria assimilazione.

In definitiva, con riferimento all'analisi della produzione normativa del 2024, restano confermati i rilievi già formulati dalla Sezione in occasione dei precedenti referti, in particolare, con riferimento all'assenza di ricognizioni preliminari e accurate in ordine alle stime operate.

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

In tale ottica, si ribadisce l'opportunità che le relazioni tecnico-finanziarie indichino con chiarezza la natura giuridica degli oneri da sostenere, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009. È necessario, in particolare, distinguere fra *"oneri inderogabili"*, *"fattori legislativi"* e *"spese di adeguamento al fabbisogno"*, in quanto tale classificazione costituisce presupposto imprescindibile per una corretta valutazione dell'effettiva obbligatorietà e della sostenibilità dell'intervento normativo sotto il profilo finanziario.

La ricostruzione giuridica della morfologia dell'onere – obbligatorio o flessibile, strutturale o episodico – rappresenta, infatti, il primo passo di un processo valutativo che deve poi proseguire con la corretta quantificazione dello stesso (supportata da adeguata documentazione tecnica) e con la successiva verifica della congruità della copertura individuata, in conformità ai principi contabili pubblici e alla giurisprudenza contabile consolidata (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR; n. 10/2023/FRG).

La Sezione evidenzia, da ultimo, una persistente e rilevante criticità già emersa negli anni precedenti e confermata nel corso del 2024, concernente la compatibilità di talune leggi regionali di spesa in ambito sanitario – segnatamente le leggi regionali nn. 28, 39 (artt. 24 e 26) e n. 41 – con i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Puglia è tuttora assoggettata.

Come noto, la Regione, in data 29 novembre 2010, ha sottoscritto l'Accordo per l'attuazione del Piano di rientro dal deficit sanitario ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n.

311/2004, assumendo obblighi stringenti in tema di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, tra cui il divieto di porre a carico del Servizio sanitario regionale prestazioni ulteriori rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), come definiti a livello nazionale con d.p.c.m. 12 gennaio 2017.

La Corte costituzionale ha costantemente ribadito che, in presenza di un piano di rientro, le Regioni non possono istituire autonomamente nuovi livelli di assistenza o servizi sanitari aggiuntivi rispetto ai LEA, trattandosi di un vincolo che discende da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. In tal senso, si richiamano le sentenze nn. 134/2023, 161/2022, 142/2021, 36/2021 e 166/2020, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali pugliesi che avevano introdotto prestazioni sanitarie eccedenti rispetto a quelle garantite dai LEA, ritenendo tali misure incompatibili con gli obiettivi di risanamento finanziario e con la cornice vincolistica imposta dal piano di rientro.

Si richiama, pertanto, la Regione a prestare scrupolosa osservanza ai vincoli discendenti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della l. 30 dicembre 2004, n. 311 e, in particolare, al divieto di porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), come definiti dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017.

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nella produzione legislativa regionale del 2024

5.1 La disciplina normativa in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio

L'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011 disciplina, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dall'art. 194 del d. lgs. n. 267/2000, la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, disponendo che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio avvenga con legge regionale, nelle seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (comma 1).

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

Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (comma 3).

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

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

Nel corso dell'anno 2024 sono state promulgate sette leggi regionali aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

In dettaglio:

- legge regionale 30 maggio 2024, n.24 «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)»;
- legge regionale 27 novembre 2024, n. 31 «XI legislatura - 21° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
- legge regionale 27 novembre 2024, n. 32 «XI legislatura - 22° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
- legge regionale 27 novembre 2024, n. 33 «XI legislatura - 23° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
- legge regionale 27 novembre 2024, n. 34 «XI legislatura - 24° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
- legge regionale 27 novembre 2024, n. 35 «XI legislatura - 25° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto

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

- legge regionale 10 dicembre 2024, n. 40 «XI legislatura – 26° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126».

Alcune delle disposizioni riguardanti i citati provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio hanno formato oggetto di specifiche richieste di chiarimenti formulate dalla Sezione con nota del 6.5.2025 a cui la Regione ha fornito riscontro con nota del 5.6.2025.

Segnatamente, si è reso necessario chiarire:

- i)* con riferimento all’art. 1, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 24/2024, è stato chiesto di spiegare le motivazioni per cui l’importo riconosciuto come debito fuori bilancio – derivante da una cartella di pagamento e da un avviso di intimazione – risultasse inferiore rispetto alle somme indicate nei predetti atti, nonché di specificare se la cartella fosse fondata su un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo;
- ii)* in relazione all’art. 1, comma 1, lettere d), e), f) e g) della medesima legge regionale, si è richiesto di motivare l’utilizzo del fondo di riserva per le partite potenziali, iscritto nel bilancio per l’annualità 2024, in luogo del fondo contenzioso, qualora per i medesimi giudizi fossero state già accantonate risorse;
- iii)* in riferimento all’art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), g) della l.r. n. 24/2024, nonché agli artt. 2 delle leggi regionali nn. 32, 33, 34, 35 e 40 del 2024, è stata sollecitata una puntuale indicazione della tipologia di accantonamento del risultato di amministrazione utilizzato per finanziare il riconoscimento dei debiti derivanti da compensi professionali dovuti ad avvocati esterni per incarichi conferiti entro il 31 dicembre 2011, in assenza di preventivo o impegno di spesa. In tale contesto, è stato richiesto di specificare se fosse stata effettuata la verifica di conformità con le regole contabili sull’utilizzo del risultato presunto di amministrazione;
- iv)* con riferimento all’art. 1, comma 1, lettere a), b), d) ed e) della legge regionale n. 40/2024, è stato chiesto se, per la copertura della quota capitale del debito scaturente da

provvedimenti giurisdizionali esecutivi, sia stato specificamente utilizzato il fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione 2023 ovvero il fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali. Tale chiarimento si è reso necessario in quanto le risorse risultano allocate sul capitolo 1318, la cui rubrica fa espresso riferimento al prelievo dal fondo di riserva per le partite potenziali.

Riscontro della Regione

i) In merito **all'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 24/2024**, la Regione ha fornito chiarimenti in ordine alla riconciliazione tra l'importo del debito fuori bilancio riconosciuto, pari a euro 11.715,77, e gli importi superiori riportati nei documenti allegati al disegno di legge, ossia l'avviso di intimazione n. 01420239019880136/000 (pari a euro 66.971,36) e la cartella di pagamento n. 01420230037950850/000 (pari a euro 2.871,93). La Regione ha precisato che il debito riconosciuto riguarda esclusivamente le posizioni debitorie riferibili al Servizio amministrazione del patrimonio. In particolare, su un totale di 11 posizioni evidenziate nell'avviso di intimazione e 3 nella cartella esattoriale, solo 4 (punti 2, 3, 7 e 11 dell'avviso) e 1 (punto 1 della cartella) risultano di competenza della struttura richiamata. È stato ulteriormente specificato che tre di tali posizioni (punti 3, 7 e 11, per un importo complessivo di euro 3.382,87) erano già state oggetto di precedente riconoscimento nel 2023. Di conseguenza, residuava da riconoscere un debito pari a euro 11.715,77, corrispondente a:

- euro 11.499,89 relativi alla posizione n. 2 dell'avviso di intimazione;
- euro 210,00 relativi alla posizione n. 1 della cartella di pagamento;
- euro 5,88 per spese di notifica.

In ordine alla natura del debito e alla sussistenza di un provvedimento giurisdizionale a fondamento dell'obbligazione, la Regione ha chiarito che l'importo di euro 210,00 non trova origine in alcuna sentenza o provvedimento giudiziario. Per completezza, è stato inoltre segnalato che l'intero importo è stato impegnato, liquidato e corrisposto con determinazione dirigenziale n. 370 del 17 luglio 2024 e che la somma è stata successivamente oggetto di rimborso da parte di Acquedotto Pugliese S.p.A. (A.Q.P.), come documentato dalla reversale n. 004160/2025. Al riguardo, dall'esame della documentazione acquisita è stato possibile apprendere che entrambi gli importi versati

all'Agente della riscossione erano riferiti a beni formalmente intestati alla Regione, ma in gestione ad A.Q.P., la quale, non potendo procedere direttamente al pagamento, ha chiesto alla Regione di procedere alla regolarizzazione della posizione debitoria, con impegno a rimborsare l'importo anticipato. Solo la posizione corrispondente al debito di euro 11.499,89 è stata oggetto di pignoramento.

ii) In relazione ai **provvedimenti giurisdizionali di cui alla l.r. n. 24/2024, art.1, co. 1, lett. d), e), f) e g)** i cui oneri complessivi ammontano a euro 40.441,83 – la Regione ha chiarito che i relativi debiti hanno trovato copertura in parte attraverso l'imputazione su specifici capitoli di bilancio (per la quota interessi, la quota rivalutazione monetaria e le spese procedimentali e legali), e in parte mediante variazione in diminuzione del *“Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali”* stanziato nel bilancio 2024 per dare copertura finanziaria alla sorte capitale del debito (**euro 23.829,49**). In merito alla possibile sovrapposizione tra tale modalità di copertura e risorse già accantonate nel fondo contenzioso, la Regione ha precisato che solo il debito di cui alla lettera d) pari a euro 25.360,48 risulta oggetto di precedente accantonamento nel fondo contenzioso. Tuttavia, tale circostanza non è stata correttamente rilevata in sede di proposta legislativa, a causa di un errore materiale determinato dalla mancata inclusione della relativa posizione nell'elenco predisposto dall'Avvocatura regionale.

iii) In merito alla copertura dei debiti fuori bilancio derivanti dal riconoscimento di compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa fino al 31 dicembre 2011 (art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), g) della l.r. n. 24/2024, nonché agli artt. 2 delle leggi regionali nn. 32, 33, 34, 35 e 40 del 2024), la Regione ha chiarito che sono state utilizzate le risorse accantonate, a tal fine, nel risultato di amministrazione, in applicazione dell'art. 80 della legge regionale n. 51/2021, come modificato dall'art. 11, comma 1, della l.r. n. 30/2022. Tali somme sono state imputate al capitolo U0111006, rubricato *«Art. 80 l.r. n. 51/2021 – Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011»*. Quanto alla verifica di conformità con la disciplina sull'utilizzo del risultato presunto di amministrazione, la Regione ha riferito di aver provveduto con deliberazione di Giunta regionale n. 18 del 22 gennaio 2024, che ha approvato l'aggiornamento dell'allegato al bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 11, comma 3,

lett. a), del d.lgs. n. 118/2011, includendo la tabella dimostrativa del risultato presunto al 31 dicembre 2023, l'elenco delle quote accantonate e vincolate, nonché il prospetto degli accertamenti dell'esercizio 2023 articolato per titoli, tipologie e categorie. È stato altresì affermato che le verifiche sono state effettuate su tutte le entrate e spese del bilancio 2024, in coerenza con quanto previsto dall'art. 42, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011, e nel rispetto del limite di cui al comma 897 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che preclude l'applicazione delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione oltre una determinata soglia.

Tuttavia, da approfondimenti condotti da questa Sezione, è emerso che il presupposto per la verifica di conformità sopra richiamata risiede nella deliberazione di Giunta regionale n. 48 del 2 febbraio 2024, recante la «*Determinazione del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario 2023 sulla base dei dati contabili di preconsuntivo*», adottata ai sensi dell'art. 42, comma 9, del d.lgs. n. 118/2011. Inoltre, nel riscontro fornito dalla Regione è stata omessa ogni menzione alla legge regionale n. 32/2024, sebbene la stessa risulti espressamente inclusa tra le disposizioni legislative oggetto di richiesta di chiarimenti da parte della Sezione.

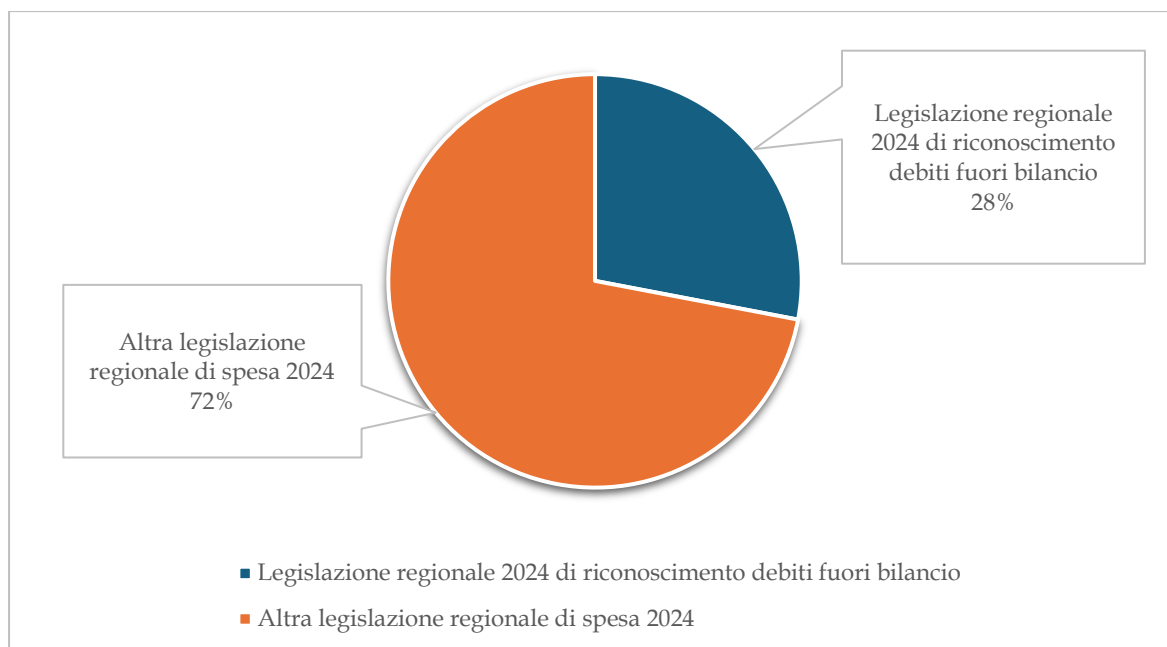
iv) In merito alla copertura della sorte capitale dei debiti riconosciuti ai sensi delle **lettere a), b), d) ed e) dell'art. 1 della l.r. n. 40/2024**, la Regione ha dichiarato di aver fatto ricorso al fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione e che le relative risorse sono state allocate sul *capitolo di spesa 1318*.

Tuttavia, si evidenzia che tale capitolo risulta rubricato come «*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090 – fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*», circostanza che genera un'ambiguità in ordine alla reale natura dell'accantonamento effettivamente utilizzato per la copertura e non consente di escludere che la copertura della sorte capitale sia stata in realtà assicurata mediante l'utilizzo del fondo di riserva per le partite potenziali e non attraverso le risorse vincolate del fondo contenzioso, come dichiarato.

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

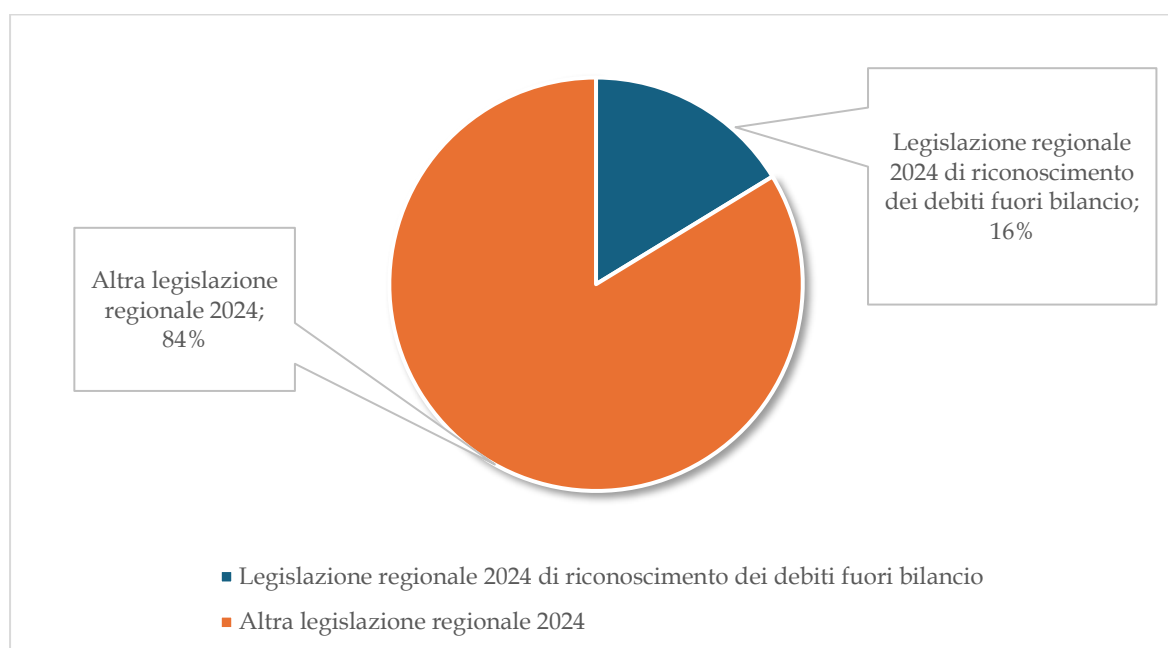
Come rappresentato dai sottostanti grafici, le leggi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituiscono il 28 per cento della legislazione regionale di spesa (che conta 25 provvedimenti legislativi, al netto della legge di stabilità e della legge di bilancio 2025-2027) in riduzione rispetto al 2023 (37,5 per cento) e il 16,28 per cento dell'intera legislazione regionale del 2024 (in tutto 43 leggi regionali); quest'ultimo dato è in linea con quello registrato l'anno precedente.

Grafico n. 1: Legislazione regionale di spesa 2024 - Composizione



Fonte: elab. Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2024 della Regione Puglia (valori percentuali)

Grafico n. 2: Legislazione regionale 2024 – Composizione



Fonte: elab. Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2024 della Regione Puglia (valori percentuali)

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, l'elenco delle leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2024, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

Tab. n. 1: leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2024

	Legge regionale		art. 73 d.lgs. n. 118/2011 comma 1		Totale
	numero	data	lettera a)	lettera e)	
1	24	30.05.2024	63.527,04	170.376,23	233.903,27
2	31	27.11.2024	0,00	683,67	683,67
3	32	27.11.2024	0,00	43.495,07	43.495,07
4	33	27.11.2024	0,00	272.388,61	272.388,61
5	34	27.11.2024	0,00	268.391,61	268.391,61
6	35	27.11.2024	0,00	295.736,50	295.736,50
7	40	10.12.2024	63.672,11	316.436,68	380.108,79
Totale			127.199,15	1.367.508,37	1.494.707,52

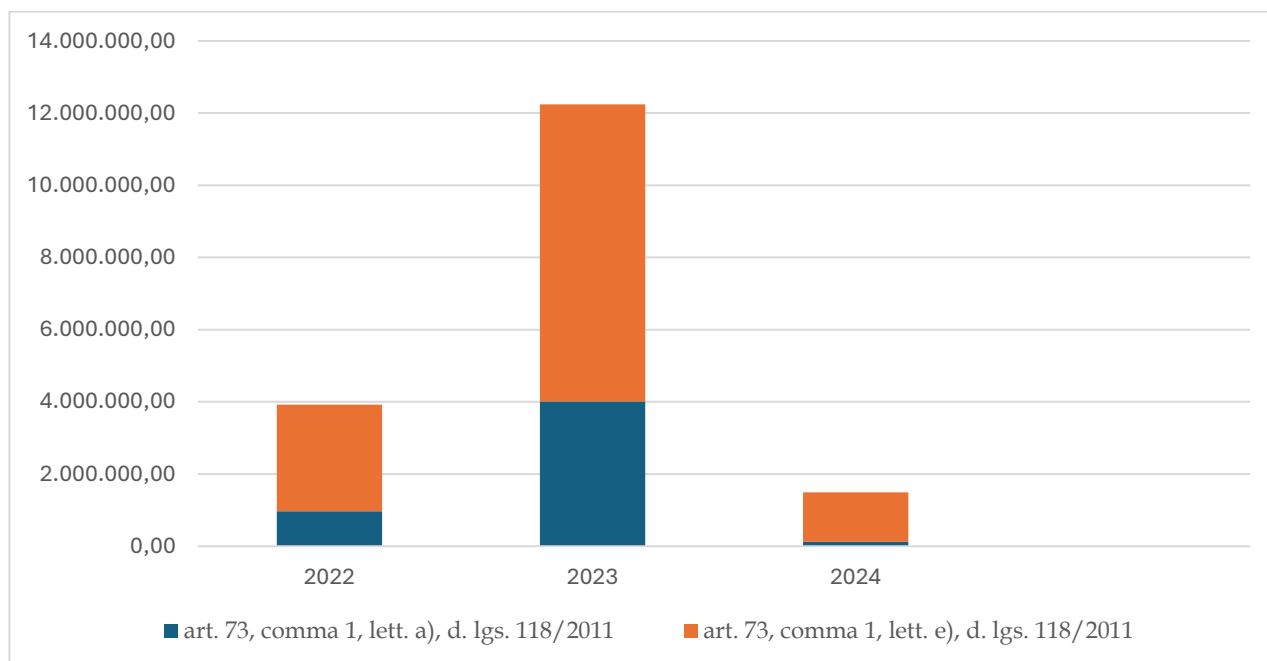
Fonte: elab. Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2024 della Regione Puglia (valori al cent. di euro)

Nel corso del 2024 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, **ai sensi dell'art. 73, comma 1**, del d.lgs. n. 118/2011, per un importo complessivo pari a euro 1.494.707,52, di cui euro 127.199,15 riconducibili a sentenze e provvedimenti giurisdizionali esecutivi (lett. a) ed euro 1.367.508,37 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa (lett. e).

Rispetto agli esercizi precedenti, si registra una significativa contrazione delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in cui i valori si attestavano su euro 12.243.625,71 nel 2023 ed euro 3.921.370,57 nel 2022.

La riduzione ha interessato la componente relativa alle sentenze esecutive, ma soprattutto quella relativa all'acquisto di beni e servizi senza copertura preventiva (da oltre 8 milioni di euro nel 2023 a circa 1,4 milioni nel 2024), come è possibile evincere dal grafico che segue che distingue l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel triennio 2022-2024, per tipologia (art. 73, comma 1, lettere a) ed e):

Grafico n. 3: Evoluzione legislazione debiti fuori bilancio 2022-2024 Regione Puglia



Fonte: elab. Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati legislazione 2022-2024 della Regione Puglia

Si osserva, altresì, che la gran parte delle leggi di riconoscimento adottate nel 2024 attiene a debiti fuori bilancio connessi al pagamento di compensi professionali per incarichi conferiti a legali esterni (euro 1.352.942,56 su euro 1.494.707,52), a fronte della

quota residuale riferita a debiti accertati a seguito di sentenze o provvedimenti giurisdizionali esecutivi (art. 73, comma 1, lett. a).

Quanto alle modalità di copertura adottate, la tabella che segue esplicita le tipologie prescelte:

Tab. n. 2: leggi di riconoscimento debiti fuori bilancio anno 2024 - Modalità di copertura

	Legge regionale		Modalità di copertura			Totale
	numero	data	Stanziamenti di bilancio	Utilizzo fondi accantonati	Applicazione quote avanzo accantonato	
1	24	30.05.2024	43.175,05	42.505,53	148.222,69	233.903,27
2	31	27.11.2024	0,00	683,67	0,00	683,67
3	32	27.11.2024	0,00	0,00	43.495,07	43.495,07
4	33	27.11.2024	0,00	0,00	272.388,61	272.388,61
5	34	27.11.2024	0,00	0,00	268.391,61	268.391,61
6	35	27.11.2024	481,10	0,00	295.255,40	295.736,50
7	40	10.12.2024	28.758,71	600,00	350.750,08	380.108,79
Totale			72.414,86	43.789,20	1.378.503,46	1.494.707,52

Fonte: elab. Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati della legislazione regionale 2024

(valori al cent. di euro)

Dall'esame della tabella emerge che la quasi totalità dei debiti (92 per cento) è stata finanziata mediante l'applicazione di quote accantonate del risultato di amministrazione.

Una quota residuale è stata invece coperta tramite stanziamenti già presenti in bilancio (5 per cento) e risorse accantonate per spese potenziali (3 per cento).

L'utilizzo, in taluni casi, di risorse già disponibili a legislazione vigente, costituisce una tecnica che – come più volte evidenziato dalla Sezione – non è prevista dall'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009 e risulta pertanto non coerente con le prescrizioni dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Tale modalità, invero, mal si concilia con la natura straordinaria e non programmata della spesa derivante dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la quale, per definizione, non può trovare preventiva allocazione nei bilanci ordinari.

In ogni caso, la riconducibilità di dette spese a poste di bilancio preesistenti, eventualmente giustificata da un impiego *“più efficiente e sinergico”* delle risorse (Corte cost. n. 115 del 2012), avrebbe richiesto una puntuale dimostrazione economico-

contabile della sostenibilità della copertura prescelta. Tale dimostrazione, nella documentazione disponibile, risulta assente.

6. Le questioni di legittimità costituzionale

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale **dieci leggi** regionali pugliesi promulgate nel corso dell'esercizio 2024 e nello specifico:

- **la legge regionale n. 14/2024** recante *«Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio Idrico Integrato»*;
- **la legge regionale n. 16/2024** *«Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio) e disposizioni diverse»*;
- **la legge regionale n. 21/2024** *«Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)»*;
- **la legge regionale n. 22/2024** *«Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)»*;
- **la legge regionale n. 24/2024** *« XI legislatura – 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)»*;
- **la legge regionale n. 28/2024** *«Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse»*;
- **la legge regionale n. 30/2024** *«Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia»*;
- **la legge regionale n. 39/2024** *«Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 – 2026»*;

- **la legge regionale n. 41/2024** «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)»;
- **la legge regionale n. 42/2024** «Disposizione per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025 – 2027 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2025).

Alla data del presente referto, risultano definiti i giudizi relativi alle **leggi regionali nn. 24, 16, 21 e 22 del 2024**, le cui pronunce formeranno oggetto di successivo approfondimento (Capitolo n. 7 “*Sentenze della Corte costituzionale nel 2023 e 2024*”). Di seguito si riportano le questioni di costituzionalità ancora pendenti sollevate con riferimento alle **leggi regionali n. 14/2024, n. 28/2024, n. 30/2024, n. 39/2024, n. 41/2024 e n. 42/2024**.

Legge regionale 28 marzo 2024, n. 14 «Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio Idrico Integrato»

Con ricorso depositato il 4 giugno 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Puglia 28 marzo 2024, n. 14, per ritenuta violazione dell’art. 117, comma 1 e comma 2, lettere e), l) ed s) della Costituzione, in relazione agli articoli 2, comma 1, e 4 decreto legislativo n. 141/1999; 16-*bis* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

L’impugnazione investe l’intero articolato normativo, ossia gli articoli da 1 a 7, nella parte in cui prevedono l’istituzione – da parte dei Comuni pugliesi – di una società per azioni a totale partecipazione pubblica (la cosiddetta “*società veicolo*”), finalizzata all’esercizio unitario delle funzioni comunali in materia di gestione del servizio idrico integrato (SII), nonché la previsione di incentivi e il trasferimento, parziale e gratuito, di azioni di Acquedotto Pugliese S.p.A. ai Comuni aderenti e, successivamente, alla stessa società veicolo.

Secondo il Governo, la disciplina regionale si porrebbe in contrasto con l’articolo 117 della Costituzione, primo comma, in relazione al rispetto degli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo, e secondo comma, lettere e), l) ed s), nella parte in cui riserva

alla competenza esclusiva dello Stato le materie della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente.

Legge regionale n. 28/2024 *«Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse»*

Con il ricorso n. 2 del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale avverso l'articolo 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, nella parte in cui dispone l'immediata efficacia e applicazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), come definiti dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, unitamente alle tariffe previste dal d.m. 23 giugno 2023 in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica.

Secondo la prospettazione governativa, la disposizione regionale anticipa l'attuazione integrale dei LEA, includendo anche prestazioni e tariffe che non risultano ancora vigenti a livello nazionale, eludendo così le condizioni espressamente previste dalla normativa statale per la loro effettiva entrata in vigore.

Tale intervento legislativo si porrebbe, da un lato, in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Cost., atteso che la Regione Puglia, essendo attualmente sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo sanitario, è vincolata al rispetto di limiti stringenti nella gestione della spesa sanitaria e non può introdurre prestazioni ulteriori rispetto ai LEA.

Dall'altro lato, la disposizione regionale contrasterebbe con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, per carenza di un'adeguata copertura finanziaria. La norma, infatti, fa riferimento a risorse statali che, alla data di entrata in vigore della legge regionale, non risultavano ancora disponibili, atteso che la delibera di riparto del Fondo sanitario nazionale per l'anno 2024 è stata approvata in sede di Conferenza Stato-Regioni soltanto il 28 novembre 2024, in un momento successivo all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, rendendo quindi incerta e meramente eventuale la copertura finanziaria indicata.

Legge regionale n. 30/2024 *«Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia»*

Con il ricorso n. 5 del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024, recante disposizioni in materia di tutela della retribuzione minima salariale nei contratti pubblici regionali. In particolare, la norma impugnata impone alle amministrazioni regionali, incluse le ASL, le aziende ospedaliere e le società *in house*, di verificare che, nell'ambito delle procedure di gara per lavori, servizi e forniture, i contratti collettivi applicati prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari ad almeno nove euro l'ora.

Secondo il Governo, tale previsione si porrebbe in contrasto con la Costituzione sotto due distinti profili. In primo luogo, violerebbe l'art. 36, primo comma, e l'art. 39, ultimo comma, della Costituzione, interferendo con l'autonomia della contrattazione collettiva e introducendo una soglia salariale fissa non prevista dalla legge statale. In secondo luogo, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), in quanto la materia retributiva rientra nell'ordinamento civile e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ambiti di competenza esclusiva statale.

Legge regionale n. 39/2024 *«Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 – 2026»*

Con il ricorso depositato il 29 gennaio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 21 e 26 della legge della Regione Puglia n. 39 del 2024, sollevando questioni di illegittimità costituzionale in relazione a due distinti ambiti normativi: il primo (art. 21) concernente la disciplina della retribuzione minima nei contratti pubblici regionali; il secondo (art. 26) relativo alla trasformazione in gestione pubblica diretta di alcune RSA.

L'art. 21 modifica una disposizione già oggetto di precedente ricorso (n. 5/2025), imponendo alle stazioni appaltanti regionali di garantire, nelle procedure di gara, un trattamento economico minimo (pari a 9 euro l'ora). Secondo il Governo, tale previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 36 e 39 Cost., interferendo indebitamente con l'autonomia della contrattazione collettiva; con l'art. 117, comma 2, lett. l) e m), Cost.,

poiché la materia retributiva e i livelli essenziali delle prestazioni rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Quanto all'art. 26, la disposizione prevede il passaggio alla gestione pubblica di due residenze sanitarie assistenziali, con il trasferimento del personale dipendente dalla società privata S.G.A.S. S.r.l. all'organico della ASL di Foggia. Il ricorso evidenzia diversi profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97 Cost., per elusione del principio del pubblico concorso; per violazione dell'art. 117, co. 3 Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, stante la mancata comunicazione dell'intervento ai Ministeri competenti, in un contesto di piano di rientro dal disavanzo sanitario; violazione della normativa interposta (l. n. 191/2009 e accordo di rientro del 2010), che impone alle Regioni in piano di non assumere nuovi oneri o adottare provvedimenti che possano comprometterne l'attuazione.

Alla luce di tali elementi, il Governo chiede di dichiarare l'illegittimità degli artt. 21 e 26 della legge regionale n. 39/2024 per contrasto con i parametri costituzionali indicati.

Legge regionale n. 41/2024 *«Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)»*

Con ricorso depositato il 7 febbraio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, che istituisce, in via sperimentale e per un biennio, un servizio di supporto psicologico rivolto a pazienti oncologici, ai loro familiari e al personale sanitario, promuovendo la presenza dello psiconcologo nelle aziende ospedaliere, nelle équipe multidisciplinari e nei percorsi diagnostici terapeutici assistenziali (PDTA) e nelle équipe multidisciplinari.

Il Governo contesta la legittimità costituzionale di tale disciplina sotto due distinti profili.

In primo luogo, viene eccepita la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui la norma impugnata incide sulla materia delle professioni, riservata alla competenza legislativa concorrente, con determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. Secondo il ricorrente, la legge regionale darebbe vita a una figura

professionale – lo *psiconcologo*– non riconosciuta a livello statale, prevedendo la possibilità di assegnare incarichi anche a psicologi e medici sprovvisti di specializzazioni formalmente previste dalla normativa vigente.

In secondo luogo, viene denunciata la violazione dei vincoli in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, nonché artt. 81 e 97 della Costituzione), atteso che la Regione Puglia è soggetta, dal 2010, a un Piano di rientro sanitario, con l'obbligo di evitare spese non strettamente riconducibili ai livelli essenziali di assistenza (LEA). La legge regionale impugnata introduce, invece, un servizio sperimentale che non è incluso nei LEA e comporta nuove assunzioni e impegni finanziari (pari a 1,5 milioni di euro per il solo anno 2024), sottraendo così risorse al percorso di riequilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale.

Alla luce di tali rilievi, il Governo chiede dichiararsi l'illegittimità della legge regionale nella sua interezza.

Legge regionale n. 42/2024 *«Disposizione per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025 – 2027 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2025)*

Con ricorso depositato il 1° marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti di diversi articoli (nn. 98, 117, 132, 160, 217, 219 e 240) della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, deducendone il contrasto con una pluralità di parametri costituzionali, in particolare con gli artt. 3, 51, 97, 117 (commi 2 e 3), 120, 122 e con alcune norme interposte di fonte statale.

Il ricorso si incentra su alcune disposizioni di spesa della legge regionale che imputano, a carico della missione 13 del bilancio regionale, risorse destinate ad attività formative e di ricerca universitaria non direttamente rientranti nel perimetro del Servizio sanitario regionale. In particolare, sono impugnati:

- l'art. 98, che finanzia attività formative per le professioni sanitarie;
- l'art. 160, che prevede un contributo straordinario al Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento per la ricerca in *digital health*.

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, violano l'art. 117, comma 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, perché alterano la corretta perimetrazione

tra spese sanitarie e spese extra-SSR, in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione contabile.

È inoltre impugnato:

- l'art. 117, nella parte in cui prevede che, ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture per i disturbi del comportamento alimentare, sia obbligatoria la presenza del "*biologo nutrizionista*". Il ricorrente denuncia in tal caso la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30/2006, sul presupposto che la Regione avrebbe illegittimamente introdotto una nuova figura professionale sanitaria, eccedendo i limiti della legislazione concorrente.

Analogo vizio è contestato:

- agli artt. 132 e 217, i quali, per favorire l'avvio di servizi riabilitativi (in particolare per soggetti con disturbi dello spettro autistico e autori di reato), prevedono l'"*intercambiabilità*" transitoria di diverse figure professionali della riabilitazione. Il ricorrente censura il concetto stesso di intercambiabilità tra professioni con profili e competenze distinti, in quanto lesivo della riserva statale in materia di ordinamento delle professioni.

Ulteriore motivo di impugnazione riguarda:

- l'art. 219, che innova la disciplina regionale in materia di ineleggibilità, stabilendo termini più ampi per la cessazione dalla carica da parte di sindaci aspiranti consiglieri regionali. Secondo il Governo, tale norma contrasta con l'art. 122, comma 1, Cost. e con l'art. 2, comma 1, lett. b), della legge statale n. 165/2004, e comporta anche una lesione del diritto all'elettorato passivo (art. 51 Cost.) e del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Infine, è impugnato:

- l'art. 240, che istituisce una nuova RSA (Campi Salentina) a gestione interamente pubblica, prevedendo il transito automatico del personale già in servizio presso una struttura privata convenzionata nell'organico della ASL di Lecce. Il ricorso censura tale previsione sotto molteplici profili: violazione del principio del concorso pubblico (art. 97 Cost.), invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile (art. 117, co. 2, lett. 1), Cost.), violazione dei principi sul

coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3 Cost.), anche in ragione della mancata valutazione dell'intervento da parte dei Ministeri affiancanti, pur in presenza di un Piano di rientro sanitario regionale.

7. Le pronunce della Corte costituzionale su leggi regionali pugliesi (al 26 giugno 2025)

Nel periodo compreso tra il 1° giugno 2024 e il 26 giugno 2025, la Corte costituzionale ha adottato dieci pronunce concernenti le leggi della Regione Puglia, di cui cinque ordinanze di estinzione del giudizio per sopravvenuta rinuncia al ricorso statale e cinque sentenze di merito. Di seguito se ne riportano sinteticamente i contenuti.

Ordinanza Corte costituzionale n. 156 depositata in data 2 agosto 2024

Con l'ordinanza n. 156 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del giudizio promosso dal Governo contro l'art. 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8 della legge della Regione Puglia n. 20/2022, relativa al riuso e alla riqualificazione edilizia.

Il ricorso statale contestava vari profili di legittimità costituzionale, sostenendo che le norme regionali:

- consentivano interventi edilizi sulla base di programmi di fabbricazione anziché esclusivamente su strumenti urbanistici conformi alla normativa statale (violazione dell'art. 117, co. 3, Cost.);
- esoneravano i comuni dalla verifica di compatibilità paesaggistica, in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), e con il principio di co-pianificazione (artt. 135 ss. del Codice dei beni culturali);
- permettevano ampliamenti volumetrici rilevanti in aree rurali, superando i limiti inderogabili di densità edilizia e violando la pianificazione urbanistica;
- computavano anche i volumi oggetto di condono edilizio per calcolare gli incrementi volumetrici, eludendo i limiti imposti dalla legislazione statale;
- autorizzavano, in assenza di deliberazione comunale, interventi su iniziativa del singolo proprietario, con perizia tecnica, prescindendo da una pianificazione generale, in violazione sia dei principi urbanistici che di tutela del paesaggio.

A seguito dell'approvazione della legge regionale n. 36/2023, che ha abrogato integralmente le disposizioni impugnate, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione Puglia. La Corte ha quindi dichiarato l'estinzione del processo.

Ordinanza Corte costituzionale n. 157 depositata in data 2 agosto 2024

Con ordinanza n. 157 del 2024, la Consulta ha dichiarato l'estinzione del giudizio promosso dal Governo avverso alcuni articoli della legge della Regione Puglia n. 20/2022 sul riuso edilizio.

Il ricorso statale riguardava, in particolare, gli artt. 3, comma 2, lett. a); 4, commi 5 e 7 e art. 5, che, secondo l'Avvocatura dello Stato, violavano: *i)* i principi fondamentali in materia urbanistica, derogando indebitamente ai limiti di altezza e distanza del d.m. 1444/1968 e alla pianificazione comunale; *ii)* i principi in tema di densità edilizia e conformità urbanistica; *iii)* le norme sulla tutela del paesaggio, eludendo il necessario raccordo con il piano paesaggistico regionale.

Nel dicembre 2023, la Regione Puglia ha abrogato integralmente le norme impugnate con la legge regionale n. 36/2023. Il Consiglio dei ministri ha quindi deliberato la rinuncia al ricorso, che è stata accettata dalla Regione. La Corte ha pertanto dichiarato l'estinzione del processo, rilevando il venir meno dell'interesse a proseguire il giudizio per effetto della sopravvenuta abrogazione.

Ordinanza Corte costituzionale n. 158 depositata in data 2 agosto 2024

Con l'ordinanza n. 158 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del giudizio promosso dal Governo avverso l'art. 6, comma 1, lettere a) e g), della legge della Regione Puglia n. 20 del 2022, concernente il riuso edilizio e la riqualificazione di immobili esistenti.

Il Governo aveva impugnato le suddette disposizioni per i seguenti motivi:

- quanto alla lettera a), si contestava che la norma regionale consentisse l'applicazione della nuova disciplina anche agli immobili oggetto di sanatoria edilizia, senza tuttavia prevedere un termine entro cui il titolo abilitativo in sanatoria dovesse essere stato rilasciato. Tale omissione avrebbe violato l'art. 9-bis del d.p.r. n. 380/2001, che regola lo stato legittimo dell'immobile, e si poneva dunque in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio.
- quanto alla lettera g), la norma avrebbe consentito interventi edilizi con aumento volumetrico, anche mediante demolizione e ricostruzione, su immobili ricadenti in aree soggette a vincoli paesaggistici diversi da quelli "assoluti" ex art. 136, lett. a) e

b), del Codice dei beni culturali. Ciò avrebbe comportato una deroga unilaterale al Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) del 2015, ledendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

- Nel dicembre 2023 è intervenuta la legge regionale n. 36/2023 che ha abrogato integralmente le disposizioni impugnate. In assenza di applicazione *medio tempore* delle disposizioni, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso, che è stata successivamente accettata dalla Regione Puglia. Pertanto, la Corte ha dichiarato estinto il processo senza pronunciarsi nel merito delle questioni sollevate.

Ordinanza Corte costituzionale n. 159 depositata in data 2 agosto 2024

Con l'ordinanza n. 159 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del giudizio promosso dal Governo, avverso alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 20, concernente il riuso e la riqualificazione edilizia, in particolare in materia di recupero di sottotetti, porticati e locali seminterrati.

Il ricorso statale, presentato nell'ottobre 2022, censurava: i) l'art. 9, che derogava al principio di "*tempus regit actum*" e alla doppia conformità edilizia ex art. 36 del d.p.r. n. 380/2001, mantenendo in vita la vecchia disciplina del "*Piano casa*" pugliese; ii) gli artt. 11 e 14, che prorogavano i termini per il recupero volumetrico e abitativo degli immobili, in possibile contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. (tutela del paesaggio), l'art. 9 Cost. (tutela ambientale) e i principi fondamentali in materia urbanistica.

Nel dicembre 2023 la Regione Puglia ha adottato la legge regionale n. 36/2023, che ha abrogato integralmente le disposizioni impugnate. Alla luce di ciò, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso; la Regione ha formalmente accettato la rinuncia; la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio, rilevando anche che le norme impugnate non risultavano *medio tempore* essere state applicate.

Sentenza Corte costituzionale n. 165 depositata in data 18 ottobre 2024

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 165 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n.

27/2023, nella parte in cui prevedeva l'applicazione retroattiva di misure di compensazione territoriale anche agli impianti e infrastrutture del gas già autorizzati alla data di entrata in vigore della disposizione.

Secondo la Corte, la disposizione regionale viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si pone in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 1, comma 5, della legge statale n. 239/2004 che consente l'imposizione di misure compensative solo in relazione a nuove infrastrutture energetiche o a interventi di potenziamento o trasformazione di quelle esistenti, da concordarsi in sede di procedimento autorizzatorio con i soggetti proponenti. La finalità è quella di permettere al privato di valutare sin dall'inizio la convenienza dell'iniziativa economica alla luce degli oneri previsti.

La norma pugliese prevedeva, viceversa, l'estensione di tali misure anche ad impianti già dotati di autorizzazione alla data di entrata in vigore della legge, ovvero in assenza di un procedimento autorizzatorio pendente, e quindi fuori dal perimetro disegnato dalla legge statale.

Ordinanza n. 178 depositata in data 8 novembre 2024

Con l'ordinanza n. 178 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 5 della legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21, recante la norma finanziaria del progetto denominato "*Colon al sicuro*", volto alla diagnosi precoce del tumore del colon mediante esame del sangue.

Il ricorso statale censurava l'articolo per violazione: *i)* del principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto il progetto avrebbe introdotto un livello ulteriore di assistenza sanitaria rispetto ai LEA, a carico del SSR, non consentito alle Regioni sottoposte a piano di rientro sanitario; *ii)* dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto l'impiego di risorse per prestazioni non essenziali avrebbe potuto compromettere la copertura finanziaria delle prestazioni obbligatorie.

Nel corso del giudizio, la Regione Puglia, con una prima modifica (l.r. n. 34/2023), ha ricondotto l'onere al bilancio autonomo regionale, ma sempre all'interno della missione "*tutela della salute*" (missione 13). A seguito di ulteriori rilievi statali, la Regione ha

approvato una nuova modifica normativa (l.r. n. 2/2024), trasferendo gli oneri sulla missione di bilancio “*diritti sociali, politiche sociali e famiglia*” (missione 12, programma 2).

A fronte di ciò, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso, ritenendo superate le censure. La Regione Puglia ha accettato formalmente la rinuncia con conseguente estinzione del giudizio.

Sentenza Corte costituzionale n. 202 depositata in data 17 dicembre 2024

Con sentenza n. 202 del 2024, la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della legge della Regione Puglia n. 16 del 2024, che attribuivano nuove e rilevanti funzioni gestionali all’Agenzia regionale per la salute e il sociale (AReSS).

In particolare, il Governo aveva impugnato l’art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale, sostenendo che le nuove competenze affidate all’AReSS – tra cui la gestione dei concorsi per il personale sanitario, il reclutamento e l’assegnazione delle sedi di lavoro della dirigenza medica, nonché le procedure autorizzative e di accreditamento delle strutture sanitarie – violassero i principi fondamentali della materia “*tutela della salute*” riservati alla competenza concorrente dello Stato, in particolare quelli relativi all’autonomia organizzativa e gestionale delle aziende sanitarie locali, come delineata dal d.lgs. n. 502 del 1992.

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso. Nello specifico, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni che affidavano all’AReSS la gestione delle procedure concorsuali e di reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale; la gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, incluse le decisioni su sedi e mansioni; la ricognizione periodica del personale. Secondo la Corte, tali previsioni violano il principio fondamentale che attribuisce alle aziende sanitarie locali, dotate di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, la piena gestione del personale, compresa l’organizzazione dei concorsi e l’attribuzione degli incarichi.

Sono state invece dichiarate non fondate le censure relative a: i) l’attribuzione all’AReSS delle procedure di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, poiché la normativa statale assegna tali compiti alle regioni e non alle singole

aziende sanitarie; *ii*) la funzione di supporto alla comunicazione sanitaria, giudicata coerente con il ruolo dell'AReSS; *iii*) la mera previsione che l'AReSS operi come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione della salute.

Infine, è stata dichiarata inammissibile la questione relativa alla presunta violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché il ricorso statale non conteneva una motivazione sufficiente per dimostrare che le nuove funzioni attribuite all'AReSS comportassero effetti finanziari incompatibili con il piano di rientro dal disavanzo sanitario a cui la Regione Puglia è sottoposta.

In conclusione, la Corte ha ribadito che, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa regionale, le competenze gestionali in ambito sanitario, soprattutto quelle attinenti alla gestione del personale e ai concorsi pubblici, devono rimanere in capo alle aziende sanitarie locali, come stabilito dai principi fondamentali statali in materia di tutela della salute.

Sentenza Corte costituzionale n. 48 depositata in data 17 aprile 2025

Con sentenza n. 48 del 2025 la Corte costituzionale ha respinto il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro una disposizione della legge della Regione Puglia n. 22 del 2024, che mirava a incentivare la vaccinazione contro il papilloma virus (HPV) tra i giovani.

In particolare, la legge regionale impugnata (n. 22 del 2024) ha introdotto l'art. 4-*bis* nella legge regionale n. 1/2024, prevedendo che, al momento dell'iscrizione ai percorsi scolastici e universitari, i giovani tra gli 11 e i 25 anni dovessero presentare un documento relativo alla vaccinazione HPV. Tale documento poteva attestare non solo l'avvenuta vaccinazione o l'avvio del ciclo vaccinale, ma anche il rifiuto della somministrazione oppure il semplice svolgimento di un colloquio informativo.

Secondo il Governo, questa norma invadeva la competenza esclusiva dello Stato in materia di istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni (LEP); violava il principio di uguaglianza e il diritto allo studio, creando disparità tra studenti pugliesi e quelli delle altre regioni; contravveniva al Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (GDPR), prevedendo un trattamento non giustificato di dati sanitari.

La Corte costituzionale ha respinto tutte le censure, tranne quella relativa ai LEP, che ha giudicato inammissibile per carenza di motivazione.

Secondo la Corte, la misura adottata dalla Regione non costituisce un obbligo vaccinale, né impone l'esibizione obbligatoria di documentazione per l'iscrizione scolastica. Si tratta, piuttosto, di una strategia informativa e di stimolo ("spinta gentile") volta ad aumentare la consapevolezza dei giovani e delle famiglie sui benefici della vaccinazione contro l'HPV. Inoltre, secondo la Consulta, la disposizione non incide sulla struttura portante del sistema nazionale di istruzione, né sulle condizioni per l'iscrizione scolastica, rimanendo quindi al di fuori delle "norme generali sull'istruzione" di competenza esclusiva statale, né compromette il diritto allo studio, poiché l'eventuale mancata presentazione della documentazione vaccinale non impedisce l'iscrizione. Sul piano della protezione dei dati personali, la norma regionale è risultata proporzionata, rispettosa della libertà individuale e conforme al Regolamento europeo (art. 9 GDPR). In definitiva, la Corte ha ritenuto che la norma regionale si inserisca legittimamente nel quadro delle competenze della Regione in materia di promozione della salute pubblica, agendo in coerenza con gli obiettivi fissati a livello nazionale dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV 2023-2025).

Sentenza Corte costituzionale n. 57 depositata in data 22 aprile 2025

Con la sentenza n. 57 del 2025, la Corte costituzionale ha esaminato la legittimità della legge della Regione Puglia n. 21 del 30 maggio 2024, istitutiva del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM). Il ricorso è stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, che ha sollevato una duplice censura: da un lato, la violazione dei vincoli di finanza pubblica e del piano di rientro dal disavanzo sanitario; dall'altro, l'illegittimità delle modalità di assunzione del personale.

Quanto al primo profilo, il Governo riteneva che la legge regionale violasse i vincoli derivanti dal piano di rientro sanitario, in quanto istituiva una nuova struttura pubblica comportante oneri aggiuntivi a carico del servizio sanitario regionale, senza previa interlocuzione con i Ministeri vigilanti, come richiesto dalla normativa statale.

La Corte ha accolto la ricostruzione della Regione, rilevando come la gestione pubblica non implichi un ampliamento dell'offerta sanitaria, né un aumento degli oneri finanziari, trattandosi di prestazioni già comprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e, dunque, inderogabili e obbligatorie per il sistema sanitario pubblico. Peraltro, dalla documentazione acquisita, è emerso che il subentro della ASL ha comportato una riduzione dei costi rispetto alla precedente gestione privata.

Diversamente, la Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione l'art. 4, comma 2, della legge regionale, nella parte in cui prevedeva l'assunzione del personale necessario al funzionamento del Centro attraverso procedure di selezione per soli titoli. Tale modalità è stata giudicata in contrasto con l'art. 97, quarto comma, della Costituzione, che impone, quale regola generale, il concorso pubblico per l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione. Secondo la Corte, il ricorso a procedure semplificate o alternative può essere ammesso solo in presenza di circostanze straordinarie e debitamente giustificate, che nel caso di specie non risultavano né evocate né dimostrate.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha:

- respinto le censure relative ai profili finanziari, ritenendo legittima la scelta della Regione di affidare il centro alla gestione diretta pubblica;
- accolto parzialmente il ricorso, dichiarando costituzionalmente illegittima la previsione che consentiva assunzioni per soli titoli.

Sentenza Corte costituzionale n. 65 depositata in data 16 maggio 2025

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2024. Tale disposizione consente alle strutture sanitarie private, sia accreditate sia autorizzate, di non applicare il limite di età massimo previsto per i responsabili sanitari delle strutture pubbliche dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992.

Secondo il ricorrente, la norma regionale si poneva in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, per violazione di principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia della «*tutela della salute*».

La Corte ha tuttavia respinto tale impostazione, confermando un orientamento già tracciato con la sentenza n. 195 del 2021. In particolare, ha ribadito che le strutture private accreditate non sono equiparabili a quelle pubbliche, poiché conservano la propria autonomia organizzativa e imprenditoriale anche se integrate nel sistema sanitario pubblico. Ne consegue che i limiti anagrafici stabiliti per i dirigenti del SSN non possono ritenersi estesi automaticamente anche ai soggetti privati accreditati.

