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 2023

(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 2023

(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 istruttore ed estensore	Primo Ref. Daniela Piacente
Supporto all'analisi finanziaria e alla stesura del Cap. 5	Dott.ssa Antonella Delcuratolo
Supporto alla stesura dei Cap. 6 e 7	Dott.ssa Caterina Agrusti

Deliberazione n. 99/2024/RQ

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario, *relatore*
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	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 2023, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116;

viste le richieste istruttorie della Sezione (prot. nn. 1402 e 1403 del 29.03.2024, n. 2237 del 24.05.2024 e n. 2533 dell'11.06.2024) e le note di risposta della Regione Puglia (prot. nn. 2090 e 2092 del 13.05.2024, n. 2220 del 22.05.2024, n. 2284 del 28.05.2024 e n. 2647 del 19.06.2024);

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 2 luglio 2024, convocata con ordinanza n. 17/2024, 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 2023*».

DISPONE

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

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

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Il Magistrato relatore	La Presidente
F.to Daniela PIACENTE	**F.to Cinzia BARISANO**

Depositata il 4 luglio 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO

INDICE

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

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

2.1. Le diverse tipologie di oneri finanziari ***pag. 9***

2.2. Le diverse tipologie di copertura finanziaria ***pag. 11***

2.3. La quantificazione degli oneri finanziari – La relazione tecnica e la clausola di invarianza finanziaria ***pag. 14***

3. La normativa regionale di contabilità **pag. 18**

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2023 **pag. 21**

4.1 Disamina delle leggi regionali onerose emanate nel 2023 ***pag. 25***

Legge regionale 30 marzo 2023, n. 3 *pag. 25*

Osservazioni della Sezione *pag. 28*

Legge regionale 18 aprile 2023, n. 7 *pag. 31*

Osservazioni della Sezione *pag. 33*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 10 *pag. 34*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 *pag. 36*

Osservazioni della Sezione *pag. 39*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 17 *pag. 44*

Osservazioni della Sezione *pag. 45*

Legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 *pag. 46*

Osservazioni della Sezione *pag. 49*

Legge regionale 10 novembre 2023, n. 28 *pag. 50*

Osservazioni della Sezione *pag. 55*

Legge regionale 28 novembre 2023, n. 31 *pag. 55*

Osservazioni della Sezione *pag. 57*

Legge regionale 29 novembre 2023, n. 32 *pag. 58*

Legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 *pag. 65*

4.2. Leggi contenenti la clausola di invarianza finanziaria che hanno formato oggetto di approfondimento ***pag. 79***

Legge regionale 18 aprile 2023, n. 6 *pag. 79*

Osservazioni della Sezione *pag. 80*

Legge regionale 22 maggio 2023, n. 9 *pag. 83*

Osservazioni della Sezione *pag. 85*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 12 *pag. 86*

Osservazioni della Sezione *pag. 88*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 13 *pag. 89*

Osservazioni della Sezione *pag. 90*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 15 *pag. 91*

Osservazioni della Sezione *pag. 94*

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 16 *pag. 95*

Osservazioni della Sezione *pag. 96*

Legge regionale 13 luglio 2023, n. 20 *pag. 96*

Osservazioni della Sezione *pag. 99*

Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 24 *pag. 100*

Osservazioni della Sezione *pag. 104*

Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 25 *pag. 104*

Osservazioni della Sezione *pag. 108*

4.3. Considerazioni conclusive sulla legislazione di spesa e sulle tecniche di copertura utilizzate ***pag. 109***

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nella produzione legislativa regionale del 2023 **pag. 122**

5.1. La disciplina normativa in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2023 ***pag. 122***

5.2. I debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 ***pag. 122***

Legge regionale 30 marzo 2023, n. 4 *pag. 124*

Legge regionale 115 giugno 2023, n. 14 *pag. 127*

Legge regionale 4 luglio 2023, n. 19 *pag. 130*

Legge regionale 1 agosto 2023, n. 23 *pag. 131*

Legge regionale 28 novembre 2023, n. 29 *pag. 133*

Legge regionale 19 dicembre 2023, n. 35 *pag. 139*

5.3. Osservazioni conclusive sulla legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ***pag. 141***

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2023 **pag. 147**

7. Le pronunce della Corte costituzionale su leggi regionali pugliesi del 2023 e 2024 (al 18 giugno 2024) **pag. 150**

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 finanziare*».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- requisito indefettibile della copertura finanziaria è che essa deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale (*ex plurimis*, Corte cost., 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);

- per ciò che concerne l'utilizzo dei fondi e le variazioni di bilancio, è stato affermato che «*nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria*» (sentenza n. 138/2018);
- in ossequio al principio di trasparenza che governa il bilancio pubblico: «*È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sofisticata articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)* » (sentenza n. 138/2018);
- l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, <u>anche solo in via ipotetica</u>, 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).

Nel corso del 2023, inoltre, sono state adottate dalla Corte costituzionale alcune significative pronunce con riguardo alle tecniche di copertura e verifica dell'obbligo previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.

In particolare, in tema di mancata quantificazione e copertura di nuovi oneri si segnalano:

- Corte cost. n. 53 del 2023 in relazione all'organizzazione di un corso di formazione professionale (ad avviso della Consulta, in assenza di una preventiva determinazione dell'onere, non può ritenersi sufficiente l'imputazione al capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale);
- Corte cost. n. 64 del 2023 in relazione alla promozione di uno specifico evento (si afferma, in particolare, che «*l'aver demandato all'adozione di un successivo programma la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti, infatti, non poteva esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue*»);
- Corte cost. n. 110 del 2023 in relazione all'attività di promozione, formazione e diffusione della cultura di protezione civile sul territorio regionale e alla stabilizzazione del personale in servizio presso la Protezione civile (osserva la Consulta come le disposizioni impugnate non quantifichino gli oneri da esse derivanti, pur presentando evidenti profili di onerosità).

In tema di impiego di maggiori entrate a copertura degli oneri:

- Corte cost. n. 80 del 2023 che rileva come le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentino coperture stabili e si rivelino inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incomprimibile nel tempo.

In tema di riconoscimento del debito fuori bilancio e relative coperture:

- Corte cost. n. 51 del 2023, n. 81 del 2023, n. 114 del 2023, n. 118 del 2023 e n. 122 del 2023, che dichiarano l'incostituzionalità di talune disposizioni regionali le quali, anziché individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie necessarie a effettuare le spese conseguenti, imputano la spesa a

un esercizio ormai chiuso, con conseguente violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021, principi che costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «*armonizzazione dei bilanci pubblici*» (art. 117, comma 2, Cost.).

In tema di invarianza finanziaria:

- Corte cost. n. 82 del 2023 che in continuità con la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, ribadisce 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)*».

In tema di oneri continuativi a regime e relative coperture:

- Corte cost. n. 84 del 2023 che in relazione a talune previsioni in materia di stabilizzazioni ha avuto modo di affermare che le stesse «*violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri*».

In tema di divieto di soccorso finanziario ex art. 14, comma 5, TUSP:

- Corte cost. n. 110 del 2023, in relazione all'autorizzazione di uno stanziamento per il completamento della procedura di scioglimento di una società interamente partecipata dalla Regione; la Consulta dichiara l'illegittimità di talune disposizioni per contrasto con il principio fondamentale della materia "*coordinamento della finanza pubblica*" espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP.

2.1. *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 quantificarne 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 incomprimibile, 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).**

2.2. *Le diverse tipologie di copertura finanziaria*

L'individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria ai maggiori oneri discendenti dai provvedimenti legislativi avviene secondo le modalità **tassativamente** individuate dall'art. 17 della l. n. 196/2009, 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 incapienti. 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":**

1. modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basate su innovazioni legislative (**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 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 incomprimibile (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 stanziate 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).

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

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

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

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

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

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR («*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, 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 stanziate 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 l**egge 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, rinviando 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 incomprimibile 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. 196/2009 e all'art. 38 del d.lgs. 118/2011.

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

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

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

4. Attività legislativa della Regione Puglia nel 2023

Nel corso dell'esercizio 2023, il Consiglio della Regione Puglia ha approvato n. 38 leggi regionali, delle quali 20 su disegni di legge presentati dalla Giunta regionale e 18 sulla base di proposte di legge formulate da consiglieri regionali; ben 22 leggi recano la clausola di invarianza finanziaria.

Non hanno formato oggetto di analisi le tre leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto oggetto di esame nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione. Si tratta, nello specifico, di: **legge regionale 30 novembre 2023, n. 33** «*Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022*»; **legge regionale 29 dicembre 2023, n. 37** «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024 e bilancio pluriennale 2024-2026 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2024)*; **legge regionale 29 dicembre 2023, n. 38** «*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026*».

***

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

1. Legge regionale 30 marzo 2023, n. 3 «*Genoma-Puglia. Programma di ricerca per la diagnosi precoce e la cura delle malattie rare su base genetica*»;
2. Legge regionale 30 marzo 2023, n. 4 «*XI legislatura – 14° 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 18 dicembre 2018, n. 65 , 18 dicembre 2018, n. 61 (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) e 18 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia, legge di stabilità regionale 2017)*»;
3. Legge regionale 18 aprile 2023, n. 7 «*Norme per lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela dell'artigianato pugliese*»;

4. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 10 «*Valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese. Modifica alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali)*»;
5. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 «*Disposizioni in materia di istituzione del servizio di Psicologia di base*»;
6. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 14 «*XI legislatura – 15° 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 13 luglio 2017, n. 26 (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), 24 ottobre 2016, n. 26 (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), 30 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2017), 28 dicembre 2018, n.67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)), 18 dicembre 2018, n. 61 (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 dicembre 2018, n. 65 ("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), 13 luglio 2017, n. 26 (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 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia)*»;
7. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 17 «*Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda*»;
8. Legge regionale 4 luglio 2023, n. 19 «*XI legislatura – 16° 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 disposizioni diverse»;

9. 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*»;
10. Legge regionale 1° agosto 2023, n. 23 «*XI legislatura – 17° 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*».
11. Legge regionale 10 novembre 2023, n. 28 «*Modifiche alle leggi regionali 21 marzo 2023, n. 1 (Legge in materia di foreste e filiere forestali e disposizioni diverse) e disposizioni diverse*»;
12. Legge regionale 28 novembre 2023, n. 29 «*XI legislatura – 18° 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*»;
13. Legge regionale 28 novembre 2023, n. 31 «*Istituzione della Fondazione 'Secondo Federico'*»;
14. Legge regionale 29 novembre 2023, n. 32 «*Modifiche alle leggi regionali 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)) e 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024) e disposizioni varie*»;
15. Legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023 - 2025*»;
16. Legge regionale 19 dicembre 2023, n. 35 «*XI legislatura – 19° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

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

I. Legge regionale 18 aprile 2023, n. 6 «*Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare*»;

II. Legge regionale 22 maggio 2023, n. 9 « *Introduzione del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati in Regione Puglia, modifiche alla leggi regionali 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024), 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)*»;

III. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 12 « *Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali*»;

IV. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 13 «*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*»;

V. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 15 «*Integrazione alla legge regionale 12 agosto 2022, n. 17 (Screening neonatale super esteso alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale)*»;

VI. Legge regionale 15 giugno 2023, n. 16 «*Modifiche alla legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia)*»;

VII. Legge regionale 13 luglio 2023, n. 20 «*Disposizioni in materia di tutela delle persone con sindrome di Down in ospedale e totale abbattimento delle liste d'attesa e disposizioni diverse in materia sanitaria*»;

VIII. Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 24 «*Disposizioni in materia di assunzioni di personale*»;

IX. Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 25 «*Circolazione dei crediti d'imposta*».

***

Di seguito si riportano gli esiti dell'analisi condotta dalla Sezione, anche alla luce delle considerazioni e integrazioni istruttorie trasmesse dalla Regione Puglia con note acquisite

ai prott. Cdc nn. 2090 e 2092 del 13.05.2024, n. 2220 del 22.05.2024, n. 2284 del 28.05.2024 e n. 2656 del 19.06.2024 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 al Consiglio regionale, *"la relazione referto dovrebbe precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale […] in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.* ***L'emersione di eventuali profili di irregolarità riferiti alla legislazione regionale costituisce dunque la premessa della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, in quanto una legge di spesa priva di adeguata copertura potrebbe riverberare effetti sugli equilibri della gestione***" (in termini, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2024/FRG)

***

4.1. Disamina delle leggi regionali onerose emanate nel 2023

Legge regionale 30 marzo 2023, n. 3 «*Genoma – Puglia. Programma di ricerca per la diagnosi precoce e la cura delle malattie rare su base genetica*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 656 del 14.12.2022

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente (in allegato alla legge di stabilità regionale n. 32/2022)

La l. reg. n. 3 del 2023 si propone di potenziare ed estendere l'attività di diagnosi precoce di malattie rare su base genetica attraverso l'istituzione di un programma di ricerca chiamato "*Genoma – Puglia*", diretto all'esecuzione di un test di profilazione genomica su un contingente di almeno 3.000 neonati pugliesi, individuati su base volontaria e previo consenso informato dei genitori.

Il progetto di ricerca viene assegnato al Laboratorio di medicina genomica del Presidio ospedaliero "*Di Venere*" che, a sua volta, è previsto possa avvalersi della collaborazione delle altre Aziende sanitarie pugliesi, previa sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra i Direttori delle Unità Operative interessate e ratifica da parte dei rispettivi Direttori Generali.

La proposta di legge (Atto Consiglio 656/A del 14.12.2022), in origine, prevedeva la durata triennale del programma di ricerca con individuazione delle coperture per gli esercizi 2023, 2024 e 2025 (cfr. art. 5 *Norma finanziaria*, a mente del quale: «*1. Per la realizzazione del programma di ricerca è assegnata dal bilancio regionale autonomo, in termini di competenza e cassa e nell'ambito della missione, programma e titolo attinenti a fondo nuove leggi, una dotazione finanziaria pari ad euro 500 mila euro; una dotazione finanziaria pari a 500 mila euro, in termini di competenza, è assegnata per ciascuno degli esercizi finanziati 2024 e 2025. 2. In alternativa al finanziamento di cui al comma 1 e comunque entro il termine di cui all'art. 4, comma 2, il costo triennale del programma potrà essere sostenuto attraverso la rimodulazione motivata, totale o parziale, dei progetti risultanti inappropriati o di difficile o improbabile realizzazione, contenuti nella tabella L) allegata alla Deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2021, n. 1346*»).

Successivamente, l'art. 89, comma 1, della legge di bilancio 2023 (l. reg. n. 32 del 29.12.2022) ha introdotto, per il programma di ricerca in parola, uno stanziamento per il solo esercizio 2023, nella misura di 1 mln di euro a valere sul bilancio regionale autonomo, Missione 13, programma 7, titolo 1 («*Altre spese in materia sanitaria*»).

L'importo previsto dalla legge di bilancio, originariamente pari a 10 mln di euro, è stato ridotto a 1 mln di euro nel corso dei lavori consiliari (p.v. n. del 21.12.2022 del Consiglio regionale).

L'esame del referto tecnico allegato alla legge di bilancio 2023 restituisce la copertura per soli euro 100.000,00, a valere sulla Missione 20 programma 3 Titolo 1 «*fino a concorrenza dello stanziamento disponibile sul fondo*».

La proposta di legge, all'indomani dell'entrata in vigore della legge di bilancio 2023, viene interessata da un duplice emendamento (cfr. p.v. n. 57 del 14.03.2023), concernente:

- la **durata del programma** (**art. 3**), che da tre anni passa a un anno, in linea con lo stanziamento previsto dalla legge di bilancio per il solo esercizio 2023; al contempo, si prevede la possibilità di prorogare il programma di ricerca «*[…] con deliberazione di Giunta regionale*»;
- la **norma finanziaria (art. 5**), che, in linea con la durata annuale del progetto di ricerca e la previsione di cui all'art. 89 della l.reg. n. 32 del 2022, dispone la copertura per il solo esercizio 2023 («*Agli oneri derivanti dalla realizzazione del programma di ricerca si provvede con la dotazione finanziaria di euro 1 milione già stanziata con 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] nell'ambito della Missione 13, programma 7, titolo 1*»).

Infine, **l'art. 4** della legge in esame demanda al Direttore del Laboratorio di medicina genomica del Presidio ospedaliero "*Di Venere*" il compito di predisporre, entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, **il Piano operativo di ricerca** contenente varie previsioni, tra cui una **stima dei costi** (relativi al materiale di consumo e al personale addetto).

In fase istruttoria (cfr. nota Cdc n. 1403 del 29.03.2024) si chiedeva alla Regione di trasmettere l'anzidetto Piano operativo di ricerca e di fornire chiarimenti in ordine alla rilevata discrasia tra lo stanziamento di un 1 mln di euro previsto dalla legge di bilancio 2023 e il referto tecnico alla stessa allegato, attestante, per il medesimo esercizio, la copertura per soli 100.000,00 euro; si invitava l'Ente, altresì, a chiarire se nell'esercizio 2023 fossero stati registrati impegni ed emessi mandati di pagamento.

In merito alla facoltà attribuita alla Giunta di prorogare la durata del programma di ricerca, si chiedeva all'Ente di chiarire come tale previsione si conciliasse con l'individuazione delle relative coperture, facoltà quest'ultima da ritenersi di competenza esclusiva dell'organo consiliare.

Si chiedeva, infine, di relazionare sulla compatibilità del programma di ricerca in parola – 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

L'Ente, **in sede di riscontro** (cfr. nota acquisita al prot. Cdc n. 2092 del 13.05.2024), trasmetteva il Piano Operativo sul progetto "*Genoma Puglia. Programma di ricerca per la diagnosi precoce e la cura delle malattie rare su base genetica*", recante l'intero spettro degli interventi programmati e la *Tabella dei costi* con indicazione degli oneri stimati per il primo anno e per gli esercizi successivi.

Con riferimento al contenuto del referto tecnico dichiarava che «*il Consiglio ha legiferato una variazione di bilancio compensativa fra consorzi di bonifica e progetto "genoma"*» (veniva, in particolare precisato che «*dal resoconto del Consiglio regionale sulla legge regionale di bilancio 2022, si evince la correzione della copertura finanziaria da "10 milioni" in "9 milioni" per i consorzi di bonifica e, di conseguenza, la copertura di 1 mln di euro in favore del progetto "genoma").*

Faceva presente, altresì, di aver impegnato nel 2023 l'intero importo di 1 mln di euro in ottemperanza all'obbligo di cui all'art. 20, comma 2, lett. a) del d. lgs. n. 118/2011, per il quale «*tutte le somme del perimetro sanitario devono essere impegnate entro il 31.12 dell'anno di riferimento*» (atto dirigenziale n. 183/2023/353 «*Impegno somme rientrati nel perimetro sanitario regionale di competenza dell'anno 2023 ex art. 20, co. 2 lettera A) d.Lgs. n. 118/2011*»).

Con riferimento, poi, alla facoltà attribuita alla Giunta di prorogare la durata del progetto, si faceva presente che: «*si presume che il legislatore regionale faccia riferimento all'attività da realizzarsi e non già alla relativa durata, che si conferma debba essere disciplinata da Legge regionale e, dunque, nell'ambito della copertura finanziaria garantita*».

In ordine, infine, alla compatibilità del programma di ricerca – e del relativo onere finanziario imputato ad "*Ulteriori spese in materia sanitaria*" – con il divieto gravante sulla Regione Puglia di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti ai LEA, nulla veniva riferito in merito.

Osservazioni della Sezione

Il travagliato *iter* di approvazione che ha interessato il progetto di legge in esame trova chiara evidenza nella documentazione informativa allo stesso allegata, in larga parte non aggiornata nel corso dei lavori consiliari e non rispondente al contenuto del provvedimento normativo definitivamente approvato.

Basti rilevare che la relazione tecnico–finanziaria allegata, funzionale all'individuazione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, risulta calibrata sull'originario progetto di legge (Atto Consiglio 656/A del 14.12.2022, di durata triennale 2023 – 2025 e con una stima degli oneri per complessivi € 2.622.000,00) e non aggiornata a seguito degli emendamenti approvati nella seduta del 14.03.2023 (che hanno inciso sia sulla durata del programma di ricerca sia sulla norma finanziaria).

Del pari, il referto tecnico allegato alla legge di bilancio 2023 non risulta conforme alla dotazione finanziaria di 1 mln di euro che la stessa legge, nella sua formulazione definitiva, assegna al progetto in parola (permane la previsione di una copertura per soli 100.000,00 euro, peraltro nell'ambito della *Missione 20*, Programma 3 Titolo 1 e non nella *Missione 13*, programma 7, titolo 1, come viceversa previsto dall'art. 89 della legge n. 32 del 2022).

Sul punto **la Sezione richiama l'attenzione sull'importanza di aggiornare il contenuto del referto tecnico e della relazione tecnica, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri (**cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

La Regione, ad ogni modo, assicura di aver garantito la copertura della spesa in parola (1 mln di euro nel 2023) attraverso «*una variazione di bilancio compensativa fra consorzi di bonifica e progetto "genoma"*» che tuttavia, come detto, non trova chiara evidenza nei documenti informativi allegati.

Tuttavia, dall'esame del prospetto sulla perimetrazione sanitaria, inviato dalla Regione con nota prot. 0285039 dell'11.6.2024 (in riscontro alla nota della Sezione prot.n. 2471 del 6.6.2024), in particolare dal foglio "USCITE 2023", è possibile evincere come l'importo di € 1.000.000,00 trovi copertura sul capitolo di bilancio U1307028 *Programma di ricerca per la diagnosi precoce e la cura delle malattie rare su base genetica (Art. 89 l.r. n. 32/2022 - Previsione 2023-2025),* allocato nella Missione 13 *Tutela della salute,* Programma 7 *Ulteriori spese in materia sanitaria* (importo finanziato con risorse del bilancio autonomo).

Alla carenza e insufficienza del corredo informativo si aggiunge poi, nella specie, una vera e propria criticità in punto di programmazione degli obiettivi da conseguire e di precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, se sol si consideri che il progetto di ricerca in parola, anche alla luce del Piano operativo allegato che reca l'intero spettro degli

interventi programmati e i costi per il primo anno e per gli esercizi successivi, appare verosimilmente destinato a prolungarsi nei futuri esercizi e a richiedere ulteriori coperture finanziarie che vengono demandate a futuri provvedimenti (ad ulteriore conferma, si consideri lo stanziamento previsto dalla legge di stabilità regionale 2023 per il finanziamento del progetto in questione, pari originariamente a 10 mln di euro).

Va soggiunto che la previsione dell'art. 3 della legge in esame, nella parte in cui prevede la possibilità di prorogare il programma di ricerca «*[…] con deliberazione di Giunta regionale*», appare lesiva delle prerogative del Consiglio regionale, unico organo deputato all'individuazione delle coperture finanziarie, sicché deve ritenersi che alcuna facoltà di proroga del programma in questione, con l'individuazione delle relative coperture, può essere intestata alla Giunta regionale.

Infine, qualche considerazione sulla 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 di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti ai LEA.

La disciplina regionale in discorso sembrerebbe confliggere con il divieto gravante sulla Regione Puglia, che versa tuttora in regime di piano di rientro dal *deficit* sanitario, di sostenere spese sanitarie aggiuntive rispetto alle prestazioni essenziali previste dall'ordinamento statale (cd. LEA) e, dunque, integrare **una possibile violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.,** atteso che i vincoli discendenti dal piano di rientro dal *deficit* sanitario di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 costituiscono, secondo costante giurisprudenza costituzionale, espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte cost. sentenze n. 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 142 del 2021, n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

Si rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore approfondimento in ordine alle ricadute delle disposizioni in esame sul rendiconto 2023, in ragione dell'impegno di 1 mln di euro assunto nell'esercizio in discorso nell'ambito della *MISSIONE 13, PROGRAMMA 7 - Ulteriori spese in materia sanitaria*

***

Legge regionale 18 aprile 2023, n. 7 ***«Norme per lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela dell'artigianato pugliese»***

Disegno di legge della Giunta regionale n. 109 del 19.07.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

Con la legge n. 7/2023 la Regione mira a promuovere lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela dell'artigianato nel territorio pugliese nelle sue diverse espressioni produttive.

Il Capo IV della legge individua specifici interventi a supporto dell'artigianato pugliese, i cui costi, per l'esercizio finanziario 2023, sono stati quantificati in € 500.000,00.

L'art. 29 («*Norma finanziaria*») dà copertura all'onere finanziario così determinato attraverso l'utilizzo, per il 2023, di «[...] *quote vincolate dell'avanzo di amministrazione formatesi negli esercizi precedenti sui capitoli di spesa collegati al capitolo di entrata E2033825 "Somma assegnata dal Cipe con Delibera per il cofinanziamento di programmi di riqualificazione e di rivitalizzazione del sistema distributivo" da riscriversi nell'ambito della missione 14, programma 2, titolo 1, del bilancio 2023 per competenza e cassa*», mentre per gli esercizi successivi al 2023, la quantificazione e la copertura dell'onere finanziario vengono rinviate alle competenti leggi di bilancio.

Il referto tecnico allegato al disegno di legge prevede tre linee di intervento a favore dello sviluppo, della valorizzazione e della tutela dell'artigianato nel territorio pugliese, ciascuna delle quali accompagnata dalla quantificazione del relativo onere finanziario:

1. supporto al processo di insediamento e aggregazione delle imprese (art. 18) in specifiche aree della Regione (Zone Franche): onere finanziario pari a € 150.000,00;
2. attività di osservatorio permanente sull'artigianato (rilevazioni, indagini, studio, analisi, ricerche e pubblicazioni ecc. - art. 21, comma 4): onere finanziario pari a 150.000,00;
3. attività di promozione dell'artigianato artistico e di tradizione e valorizzazione all'interno della filiera turistica regionale (art. 16, comma 1, lett. g): onere finanziario pari a € 200.000,00.

La legge in esame non risulta accompagnata dalla relazione sulla quantificazione degli oneri, né il referto tecnico-finanziario fornisce elementi utili a individuare i criteri e i parametri adoperati ai fini della stima.

In considerazione di quanto sopra, l'Ente regionale è stato invitato, in sede istruttoria, ad illustrare i criteri e parametri assunti a riferimento ai fini della quantificazione di ciascun

onere finanziario, nonché a trasmettere una copia della Delibera CIPE di assegnazione delle entrate di cui al capitolo E2033825.

Riscontro della Regione

Con il riscontro pervenuto a cura del *Dipartimento Sviluppo Economico* (prot. Cdc 2092/2024), sono stati forniti i seguenti elementi di dettaglio circa la quantificazione degli oneri finanziari connessi alle tre linee di intervento:

«1) ***Prima linea di intervento***

L'importo complessivo di euro 150.000,00, destinato a finanziare attività finalizzate a favorire l'aggregazione tra imprese artigiane (art. 18, comma 3, L.R. n. 7/2023) attraverso azioni di orientamento, supporto, consulenza specialistica e formazione alle imprese, sarà assegnato in base ad un target minimo di imprese che saranno assistite e contattate da ciascun C.A.T.A. (previsti dalla legge regionale Artigianato). Il criterio di suddivisione prevede un importo base di euro 10.000,00 per ogni C.A.T.A. regionale autorizzato (per un totale di euro 40.000,00). Questo è l'importo medio del contributo concesso al C.A.T. (previsti dal Codice del Commercio) regionale a valere sull'Avviso adottato annualmente con risorse de bilancio autonomo per progetti di assistenza tecnica alle imprese del commercio; il rimanente importo di euro 110.000,00 sarà ripartito proporzionalmente in base al dato storico di rapporti di assistenza tecnica instaurati e concretizzati da ciascun C.A.T.A. in numero di istanze per il riconoscimento delle Attività storiche e di tradizione della Puglia (L.R. n. 30/2021 e s.m.i.) e del titolo di Maestro artigiano (L.R. n. 26/2018) trasmesse alla Sezione Promozione del Commercio, Artigianato e Internazionalizzazione delle Imprese dal 1 gennaio 2023 al 1 novembre 2023 (il totale realizzatosi nel periodo considerato è di n. 131 istanze presentate).

2) ***Seconda linea di intervento***

La stima dell'importo di euro 150.000,00 (…) destinata ad attività di osservatorio permanente sull'artigianato, come descritto nel referto tecnico, è stata calcolata partendo dai risultati raggiunti in virtù della convenzione stipulata in ottemperanza alla deliberazione n. 1277 del 28/07/2021: con tale deliberazione la Giunta regionale ha approvato lo schema di convenzione tra la Regione Puglia e Unioncamere Puglia per interventi di promozione e valorizzazione dell'artigianato artistico e di tradizione pugliese.

Tale Accordo (n. 024048 di rep. del 24/11/2021), conclusosi positivamente, ha visto la realizzazione di attività di osservatorio sul settore dell'artigianato artistico e di tradizione pugliese per l'importo complessivo di euro 49.000,00. Nel dettaglio, tali attività si sono sostanziate nella realizzazione di un report statistico su artigianato artistico in Puglia (modello Sismografo Unioncamere Puglia),

nell'elaborazione e somministrazione di un questionario per aziende, raccolta feedback e stesura di un report qualitativo, costruzione di un data base di aziende dell'artigianato artistico da coinvolgere in successive iniziative, Bando e Mostra Artifex (un articolato progetto di emersione e valorizzazione dell'artigianato artistico e di tradizione pugliese), incontri B2B fra le aziende vincitrici del Bando Artifex e primari buyer tedeschi stranieri.

Nel progetto allegato alla citata DGR 1777/2021, vengono specificati costi interni stimati riguardanti l'impostazione metodologica e la realizzazione di attività di indagine per l'importo di euro 20.000,00. Tale dato è stato utilizzato nel disegno di legge di cui trattasi, prevedendo una spesa pari ad euro 150.000,00 in fase di avvio, per attività riferite ad osservatorio permanente sull'artigianato, con una media di euro 20.000,00 per ogni attività di studio, ricerca, pubblicazione, oltre all'attività di reportistica periodica.

3) ***Terza linea di intervento***

Il dato di base per la quantificazione dell'importo destinato a questa linea di intervento è stato ricavato dall'affidamento ad operatore economico per la realizzazione e l'acquisito di copie di un volume per la promozione dell'artigianato artistico e tradizionale pugliese (5000 copie del volume in formato divulgativo e n. 15 copie di volume diplomatico in formato artistico), per l'importo complessivo di euro 37.000,00, in occasione dell'Expo Dubai 2020.

Tale dato è stato il punto di partenza per considerare fattibili, con l'importo stimato di euro 200.000,00, un numero minimo di 5 attività di comunicazione e realizzazione di materiale promozionale destinate ad attuare in fase di avvio detta linea di intervento».

La Regione ha provveduto, altresì, a trasmettere, come richiesto, la delibera Cipe 125/2007; la propria nota prot. AOO_160/1574 del 24/05/2022; il decreto di assegnazione alla Regione Puglia della premialità di cui alla delibera Cipe n. 125/2007 per € 906.826,46; il verbale n. 9 del 20.12.2022 del Comitato di Monitoraggio di approvazione della richiesta di riprogrammazione delle risorse assegnate, avanzata dalla Regione Puglia.

Osservazioni della Sezione

Il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari effettuato dal legislatore regionale, come puntualmente descritto dall'Ente in sede di riscontro istruttorio (metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati), risulta sufficientemente accurato.

Si rileva, ad ogni modo, la mancanza della preventiva quantificazione degli oneri in sede di relazione tecnico-finanziaria.

In merito ai mezzi di copertura, il legislatore regionale fa ricorso, per il 2023, alle economie vincolate dell'avanzo di amministrazione formatesi negli esercizi precedenti sui capitoli di spesa collegati al "*Fondo di premialità 2008 Delibera CIPE 125/2007*".

Trattasi, invero, di un fondo destinato a "*Progetti strategici*, tra cui la «*qualificazione dei luoghi del commercio, del turismo e del tempo libero con particolare riferimento ai centri storici, alle zone di degrado ed ai centri commerciali naturali e sostegno delle aree mercatali*», assegnato alla Regione Puglia nella misura di € 906.826,46.

Tali risorse, su richiesta avanzata dalla stessa Regione in occasione del monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi, hanno formato oggetto di riprogrammazione, avallata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy in data 20 dicembre 2022 (cfr. verbale n. 9 del 20.12.2022).

Per gli esercizi successivi la copertura viene rinviata alle leggi di bilancio, in conformità all'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, a mente del quale «*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 […]*».

In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata sia tendenzialmente 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 e dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 10 «*Valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese. Modifica alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali)*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 526 del 07.07.2022

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 10 del 2023 introduce misure volte alla valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese, apportando modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 *(Disposizioni in materia di beni culturali).*

La norma, in particolare, mira a salvaguardare e sostenere le cosiddette "bande da giro", in quanto espressione del patrimonio culturale immateriale regionale, riconoscendone la funzione sociale, culturale, identitaria, di arte democratica e di valorizzazione territoriale.
A tal fine, gli articoli 1, 2 e 3 della legge reg. 10/2023, aggiungono alla legge regionale n. 17/2013, rispettivamente:

- l'articolo 24-*bis* (*Bande della tradizione pugliese*), che fornisce una definizione delle bande della tradizione pugliese, intese come «*l'antico fenomeno musicale tipico della Puglia e del sud Italia, consistente in una formazione di strumenti a fiato e percussioni, organizzata sul modello dell'orchestra, con un organico in divisa non inferiore a 35 strumentisti, oltre al Direttore*» e fornisce informazioni sul repertorio musicale dalle stesse utilizzato;
- l'articolo 24-*ter* (*Interventi di salvaguardia, valorizzazione, promozione e sostegno*) che prevede svariate misure volte non solo alla promozione e valorizzazione della cultura bandistica pugliese, ma anche al sostegno economico delle bande della tradizione pugliese (a titolo esemplificativo, per l'acquisto, il recupero e il restauro di attrezzature, strumenti musicali e partiture; il nolo relativo al trasporto e l'ospitalità dei complessi bandistici per favorire spettacoli a livello regionale ed extra-regionale; le attività di formazione musicale di tipo bandistico, l'istituzione di un museo diffuso e integrato delle bande della tradizione pugliese);
- l'articolo 24-*quater* (*Contributi*) che, al fine di attuare le misure previste dalla norma regionale, prevede l'erogazione annuale di contributi finanziari da parte della Regione Puglia alla cui copertura possono concorrere, altresì, le risorse provenienti dai Fondi strutturali e di investimento europei.

L'articolo 4 (*Norma finanziaria*) prevede che, per il perseguimento delle finalità di cui alla legge in argomento, «*nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, del bilancio autonomo regionale, per l'esercizio 2023 è assegnata una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, pari a euro 500 mila, con riduzione di pari importo dello stanziamento sul "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione", missione 20, programma 3, titolo 1*» e che «*Il medesimo stanziamento è assegnato in termini di competenza per ciascuno degli esercizi finanziari 2024 e 2025*».
La tabella allegata al bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025 (legge regionale 29 dicembre 2022, n. 33; all. n. 19), recante

l'elenco dei provvedimenti legislativi finanziabili con il *Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione* (cfr. art. 3, comma 1, lett. s) della legge n. 33/2022), evidenzia lo specifico stanziamento dedicato alla PDL «*Valorizzazione, promozione e sostegno della Cultura bandistica pugliese. Modifica alla Legge Regionale n. 17 del 25/06/2013*» di euro 500.000,00 per ciascuno degli esercizi 2023, 2024 e 2025.

La relazione sulla quantificazione degli oneri allegata al progetto di legge chiarisce che l'entità del contributo regionale (circa € 4.000,00 per banda) viene commisurata alla presenza sul territorio pugliese di n. 117 bande a cui, secondo le statistiche nazionali, dovrebbero far capo 3.500 elementi e circa 2.700 allievi. Al contributo si aggiunge un onere stimato di circa € 32.000,00 per l'istituzione di un museo diffuso e integrato delle bande da giro pugliesi.

Il referto tecnico si presenta coerente con i contenuti della norma regionale.

Alcuna previsione di copertura è possibile, tuttavia, evincere in ordine al periodo successivo al triennio, pur trattandosi di onere continuativo e ricorrente (cfr. Relazione sulla quantificazione degli oneri che nulla prevede per il periodo successivo al triennio, neppure in termini di rinvio alla legge di bilancio).

Si rammenta, al riguardo, che secondo quanto previsto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, «*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 […]*».

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 e dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 11 «*Disposizioni in materia di istituzione del servizio di Psicologia di base*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 438 del 09.03.2022

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

Con la l. reg. n. 11 del 2023, la Regione Puglia istituisce, ai sensi dell'art. 20-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai*

lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, il servizio di «*Psicologia di base*», quale servizio integrativo dell'azione dei medici di medicina generale e dei pediatri a libera scelta, anche a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito del Covid-19.

L'art. 1, comma 3, della legge prevede che tale servizio venga reso da «*ciascuna Azienda sanitaria locale (ASL) articolato in ogni distretto sanitario e case comunità*» e che sia svolto da «*psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale […] così come disciplinato dall'Accordo collettivo nazionale (ACN) vigente*».

L'art. 8 (*Norma finanziaria*), riformulato con emendamento del 27 marzo 2023, prevede che «*Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati complessivamente in euro 1 milione 950 mila per gli anni 2023 e 2024, ed euro 1 milione 500 mila a valere dal 2025, si fa fronte con le risorse già attribuite alle ASL per il SSR e si provvede con somme iscritte nella missione 13, programma 01, titolo 01 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025*».

La relazione sulla quantificazione degli oneri finanziari, aggiornata a seguito degli emendamenti approvati in data 27 marzo 2023, osserva che «*riparametrando la quantificazione degli oneri sulla base della previsione dell'art. 1 comma 3 come emendato (viene inserito il riferimento all'ACN) , si deve considerare che il costo orario, diminuito da € 40 a € 30, determina una riduzione percentuale del 25% e tenuto altresì conto che l'onere relativo all'anno in corso deve necessariamente tener conto dei tempi di approvazione, promulgazione ed entrata in vigore della legge, la quantificazione degli oneri complessivi si può così rideterminare: € 450.000 per il 2023 € 1.500.000 a regime, per gli esercizi 2024 e successivi. Si suggerisce di riformulare l'emendamento all'articolo 8 specificando per ciascuno degli esercizi 2023 e 2024 l'importo stanziato (€ 450.000 per il 2023 e € 1.500.000 per il 2024)*».

Il referto tecnico, in linea con l'anzidetta quantificazione degli oneri, individua la copertura nella misura di € 450.000,00 per il 2023 e 1.500.000,00 per gli esercizi successivi e nello specifico:

- per l'anno 2023 «*nei residui passivi anno 2021 sul Cap. U1301068*»;
- per l'anno 2024 «*nei residui passivi anno 2021 sul Cap. U1301068 per € 1.399.588 e sul Cap. U1301086 per i restanti € 100.412,00*»;
- per gli anni seguenti, «*nello stanziamento sul capitolo di spesa del bilancio regionale U1301071*».

Questa Sezione, in fase istruttoria, rilevava una discrasia tra l'importo indicato nella norma finanziaria (art. 8 che prevedeva *"euro 1 milione 950 mila per gli anni 2023 e 2024 ed euro 1 milione 500 mila a valere dal 2025"*) e la relazione sulla quantificazione dell'onere e il referto tecnico allegati (che disponevano la copertura nella misura di *€ 450.000 per il 2023 € 1.500.000 a regime, per gli esercizi 2024 e successivi)* e chiedeva chiarimenti sulla quantificazione dell'onere finanziario discendente dalla legge in esame.

Sempre in fase istruttoria si chiedeva all'Ente di relazionare sulla tipologia di copertura prescelta per gli oneri in argomento, *sub specie* di "residui passivi", posta contabile essa stessa espressione di altra spesa già impegnata.

Riscontro della Regione

Con riferimento alla quantificazione degli oneri, L'Ente chiariva che «*la formulazione finale dell'art. 8 deriva da un emendamento presentato in Commissione predisposto con l'assistenza e dalla Sezione competente della Giunta che ha ritenuto di cumulare l'ammontare invece che ripartirlo tra l'anno 2023 e 2024*».

In merito poi alla copertura data con i residui passivi, il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale chiarisce che gli stessi discendono dall'applicazione dell'articolo 20, comma 2, del d. lgs. n. 118/2011 a mente del quale «*Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente*».

Per tale ragione, dunque, sostiene la Regione, i capitoli di riferimento «*collegati per materia e destinati ai servizi psicologici, risultavano inevitabilmente e formalmente già impegnati. Le somme non avevano altra destinazione ed utilizzo ma erano destinate all'argomento in oggetto*».

Osservazioni della Sezione

La legge regionale n. 11 del 2023 istituisce il servizio di Psicologia di base ai sensi dell'art. 20-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 («*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza*

epidemiologica da COVID-19), convertito dalla legge n. 176 del 2020, disposizione quest'ultima che si inserisce nel solco di una serie di provvedimenti emergenziali che, a partire dal 2020, con l'insorgenza e la rapida diffusione dell'epidemia da Covid-19, sono stati adottati al fine di potenziare e agevolare il ricorso all'assistenza psicologica.

L'art. 20-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 ha previsto la possibilità, per le aziende sanitarie e gli altri enti del Servizio sanitario nazionale, di «*organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale*», al fine di « *garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nella eccezionale situazione causata dall'epidemia da SAR-COV-2 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini ed agli operatori sanitari, nonché di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e convenzionati*».

La disposizione in esame, come emerge dalla relazione n. 285 del 17.12.2020 sui possibili profili finanziari legati al progetto di legge di conversione del d.l. n. 137/2020 (A.C. 2828), consente unicamente di adottare un atto organizzativo aziendale di razionalizzazione delle figure professionali, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, senza, viceversa consentire nuove assunzioni, diversamente dalle altre leggi emanate nel periodo pandemico che, per rispondere alle situazioni di disagio psicologico, hanno previsto un vero e proprio piano di reclutamento straordinario di psicologi, di carattere temporaneo.

In dettaglio:

- **art. 1, comma 7-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020** che ha consentito alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale a supporto delle unità speciali di continuità assistenziale di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, possono conferire, in deroga all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **fino al 31 dicembre 2021**, incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a soggetti appartenenti alla categoria professionale degli psicologi;
- **art. 33 del d.l. n. 73 del 2021 (cd. *Sostegni bis*),** convertito dalla legge n. 106 del 2021, che, per fronteggiare situazioni di disagio psicologico manifestato soprattutto dalle giovani generazioni, ha previsto **due linee di intervento**:
    - la prima (**comma 1**), finalizzata al potenziamento dei servizi territoriali e ospedalieri della Neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza, mediante l'utilizzo, **fino al 31 dicembre 2021**, di forme di lavoro autonomo, anche di

collaborazione coordinata e continuativa, per il reclutamento di professionisti sanitari e di assistenti sociali (a tal fine è stata autorizzata la spesa di 8 milioni di euro; assegnati alla Puglia € 529.740,00);

- il secondo intervento (**comma 3**), al fine di tutelare la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo, tenendo conto, in particolare, delle forme di disagio psicologico dei bambini e degli adolescenti conseguenti alla pandemia da COVID-19, ha consentito, alle regioni e alle province autonome, di autorizzare le aziende e gli enti del Ssn a conferire, **fino al 31 dicembre 2021**, incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a psicologi, regolarmente iscritti al relativo albo professionale, allo scopo di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, a cittadini, minori ed operatori sanitari, nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (a tal fine è stata autorizzata, per il 2021, la spesa complessiva di circa 20 milioni di euro; l'importo assegnato alla Puglia è pari a € 1.319.848,00).

- lo stesso **articolo 33, commi da 6-*bis* a 6-*quater***, ha poi istituito, nello stato di previsione del Ministero della salute, un Fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2021 destinato alla promozione del benessere della persona, in particolare attraverso l'accesso ai servizi psicologici delle fasce più deboli della popolazione, con priorità per i pazienti affetti da patologie oncologiche nonché per il supporto psicologico dei bambini e degli adolescenti in età scolare (la disciplina delle modalità di attuazione delle disposizioni, è contenuta nel d.m. 30 novembre 2021 per il 2021 e nel d.m. 13.10.2023 per il 2022 – Regione Puglia € 630.604,60).
- **legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 290-292, legge n. 234 del 2021)** che estende l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. n. 73 del 2021 (cd. *Sostegni bis*), al 31 dicembre 2022, con autorizzazioni di spesa con gli stessi importi previsti per il 2021.

Orbene, venendo al referto tecnico allegato alla legge in esame (n. 11/2023) e ai capitoli di spesa indicati, emerge che:

- per il 2023, l'onere stimato in € 450.000,00 trova copertura nei residui passivi anno 2021, sul Capitolo U1301068 che reca la seguente nomenclatura: «*Trasferimenti alle*

A.A.S.S.L.L. Risorse Covid 2021 (L. 178/2020 art. 1 comma 417, art. 1, comma 470 – D.L. 73/2021)». Trattasi di spesa non ricorrente, correlata ad una risorsa vincolata della gestione sanitaria (cfr. «*Prospetto delle spese di bilancio*» relativo al rendiconto esercizio finanziario 2023 approvato dalla Giunta regionale con ddl n. 78 del 30.04.2024, trasmesso a questa Sezione in allegato alla nota della Regione Puglia n. 218404/2024 del 07.05.2024 acquisita al prot. Cdc n. 2018 del 09.05.2024);

- per il 2024, l'onere stimato in € 1.500.000,00 trova copertura, per € 1.399.588,00, nei residui passivi anno 2021 (medesimo Capitolo U1301068), per i restanti € 100.412,00, sul Capitolo U1301086 che reca la seguente nomenclatura: «*Trasferimento alle AA.SS.L.L. risorse rientranti nel fondo per favorire l'accesso ai servizi psicologici (D.M. 30.11.2021)».* Trattasi di spesa ricorrente, correlata ad una risorsa vincolata della gestione sanitaria (cfr. «*Prospetto delle spese di bilancio*» - prot. Cdc n. 2018/2024);
- per gli anni seguenti l'importo stimato in € 1.500.000,00 trova copertura sulle risorse stanziate sul capitolo di spesa del bilancio regionale U1301071 che reca la seguente nomenclatura: «*POTENZIAMENTO DEI LEA TERRITORIALI E OSPEDALIERI*». Trattasi di spesa ricorrente, correlata ad una risorsa autonoma della gestione sanitaria (cfr. «*Prospetto delle spese di bilancio*» - prot. Cdc n. 2018/2024).

In primis, osserva il Collegio come l'imputazione a residui passivi non costituisca una forma di copertura prevista dalla legislazione vigente (Corte cost. sentenze nn. 16 e 31 del 1961) e che, dunque, il riferimento ai capitoli di spesa contenuto nel referto tecnico deve ritenersi del tutto inappropriato.

La nomenclatura dei capitoli consente, tuttavia, di risalire alla provenienza e alla natura delle risorse impegnate, nella specie riconducibili a «*Trasferimenti A.A.S.S.L.L. Risorse Covid 2021*». In particolare, per il 2023 vengono richiamate le disposizioni nazionali di cui alla «*l. 178/2020 art. 1 comma 417, art. 1, comma 470 - d.l. 73/2021»;* per il 2024, le previsioni del D.M. 30.11.2021.

Gli oneri discendenti dalla legge in esame, di carattere continuativo e ricorrente, sembrerebbero, dunque, essere finanziati per i primi due esercizi (2023 e 2024) con trasferimenti statali risalenti al periodo pandemico, di fatto confluiti nel Fondo sanitario regionale e impegnati ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 (cfr. art. 8 "*Norma*

finanziaria" della legge in esame: «*Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, [...], si fa fronte con le risorse già attribuite alle ASL per il SSR*»).

Osserva il Collegio che il riferimento a tali risorse (non ancora utilizzate), senza alcuna specificazione circa la loro effettiva consistenza, appare oltremodo generico e rende incerta la copertura della spesa richiesta dall'art. 81, comma 3, Cost..

Inoltre, contrariamente a quanto riferito dalla Regione («*Le somme non avevano altra destinazione ed utilizzo ma erano destinate all'argomento in oggetto*»), le risorse statali impegnate nel Cap. U1301068 sembrerebbero essere destinate non al servizio di psicologia bensì ad altre finalità di carattere vincolato legate al periodo emergenziale (cfr. il **comma 417** dell'art. 1 della legge n. 170 del 2020 che, rinviando al comma 416 e all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, prevede l'erogazione di risorse per l'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta; cfr. il **comma 470** della medesima legge n. 178/2020, che rinvia, ai commi precedenti e all'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che prevede l'erogazione di indennità aggiuntive per il personale infermieristico).

Senza considerare che i trasferimenti in questione, erogati in regime pandemico e discendenti da provvedimenti d'urgenza caratterizzati dalla copertura a debito mediante utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, appaiono destinati a fronteggiare esclusivamente l'evento "eccezionale" e straordinario legato all'emergenza, finalità all'evidenza non riscontrabile nella legge regionale n. 11 del 2023 volta a introdurre, nell'ambito dei servizi MMG, la figura professionale permanente dello psicologo di base (cfr. art. 6, comma 4, della legge n. 243 del 2012 a mente della quale «*le risorse eventualmente reperite sul mercato ai sensi del comma 3* [che, in presenza di eventi eccezionali autorizza lo scostamento dall'obiettivo programmatico, n.d.r.] *possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di cui al medesimo comma*»).

Sul punto si richiama **la sentenza n. 165/2023,** con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano, a copertura di nuovi oneri, risorse che rappresentavano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Proprio in ragione di ciò, tali risorse

non potevano essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo.

Del pari, il riferimento al **d.l. n. 73/2021** non appare esaustivo, se sol si consideri che il decreto in argomento abbraccia una molteplicità di ipotesi, alcune delle quali, come innanzi meglio specificato, temporalmente circoscritte e non più fruibili, trattandosi di risorse che, per la specifica destinazione per la quale sono state assegnate, andavano utilizzate entro l'esercizio 2022 (v. art. 33, commi 1-5).

In definitiva, non appare chiaro se i capitoli interessati dalle suddette spese siano stati utilizzati nei termini e in conformità alla loro specifica destinazione, il che solleva non poche perplessità in ordine all'effettiva utilizzabilità e disponibilità delle risorse assegnate negli esercizi considerati, nonché di riflesso, in ordine alla sussistenza di una effettiva copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, comma 3, Cost. (cfr. Corte cost. n. 172/2018 che, in tema di trasferimenti statali vincolati, nella specie, Fondo per lo sviluppo e la coesione, ha ritenuto illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi tale violazione in «*un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme*»).

Si rinvia ogni ulteriore approfondimento in ordine ai profili rilevati, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia 2023.

A ciò si aggiunge il profilo dell'onere finanziario a regime e della sua conciliabilità, ancora una volta, con i vincoli dettati dal piano di rientro dal disavanzo sanitario (se non per il 2023 e 2024, anni in cui la Regione utilizza risorse eterofinanziate, quantomeno a partire dal 2025, quando l'onere viene posto a carico del bilancio regionale).

Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di verificare la rispondenza delle previsioni contenute nella legge regionale n. 11/2023 ai vincoli del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, con particolare riferimento all'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017 e alle specifiche aree di intervento in cui è prevista la prestazione dello psicologo, giusta d.P.C.M. del 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).

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 17 «*Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 611 del 22.11.2023

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: parziale

Con la legge regionale n. 17/2023 la Regione Puglia «*riconosce l'arcipelago delle Isole Tremiti, uniche isole italiane adriatiche abitate e con autonomia comunale, come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda*». Ciò al fine di «*migliorare tutti gli indicatori di attrazione e qualità della vita, attraverso interventi finanziari continuativi e puntuali*» (art. 1 - *Finalità e obiettivi*).

Gli articoli 2 e 3 definiscono, rispettivamente, gli ambiti di intervento (a*] sviluppo e miglioramento della mobilità pubblica per facilitare l'accessibilità ai luoghi di maggiore interesse dell'arcipelago; b] sviluppo e miglioramento dello spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani; c] eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione sul tema dell'energia come strumento di prosperità, sicurezza ambientale e pace*) e le modalità di destinazione e liquidazione delle risorse agli stessi destinate.

L'articolo 3 contiene indicazioni di dettaglio circa le modalità di perseguimento dell'*Obiettivo speciale* di cui all'articolo 2, lett. c), vale a dire «*eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione sul tema dell'energia come strumento di prosperità, sicurezza ambientale e pace*».

L'articolo 6 (*Norma finanziaria*) prevede che alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge in argomento, quantificati in euro 200 mila in termini di competenza e cassa per l'esercizio 2023 e in euro 200 mila, in termini di competenza per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025, si provveda con le risorse di cui al "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*" da imputarsi, per ciascun esercizio, come segue: euro 66.500,00 sulla *Missione 10, programma 3, titolo 1*; euro 81 mila sulla *Missione 9, programma 3, titolo 1*; euro 52.500,00 sulla *Missione 15, programma 3, titolo 1*.

La **relazione tecnico-finanziaria** illustra i criteri di stima adottati per la quantificazione degli oneri derivanti dai tre ambiti di intervento individuati (euro 66.500,00 per "*Sviluppo e miglioramento della mobilità pubblica*"; euro 81.081,00 per "*Sviluppo e*

miglioramento dello spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti"; euro 52.760,00 per *"Eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione". «Per le ragioni sopra enunciate, si stimano oneri pari a (66.500 + 81.081 + 52.760) 200.341,00, arrotondati a euro 200.000,00 per ciascun esercizio finanziario, fermo restando che l'Amministrazione regionale può comunque optare per un finanziamento parziale rispetto al quadro economico presentato dal Comune»).*

Venendo ai referti tecnici allegati alla proposta di legge (uno per ciascun ambito di intervento), in fase istruttoria emergeva l'assenza del referto tecnico relativo alla spesa di euro 52.500,00 per *"Eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione"* (Missione 15, programma 3, titolo 1).

Si chiedeva, pertanto, alla Regione di chiarire se fosse stato redatto il referto tecnico anche per la spesa in parola (nota Cdc prot. n. 2237 del 24.05.2024) e, in caso affermativo, di provvedere alla relativa trasmissione.

Riscontro della Regione

L'Ente, in sede di riscontro, ha così riferito *«[...] **il referto richiesto non è stato prodotto dal Dipartimento competente**, ma la legge ha avuto regolare copertura finanziaria dalla sezione bilancio»* (cfr. nota del Segretario generale c/o Consiglio regionale del 28.05.2024).

Osservazioni della Sezione

La documentazione finanziaria esplicita in maniera sufficiente la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la quantificazione degli oneri (tipologie di interventi da attuare, servizi oggetto di implementazione, professionalità impiegate, ore di lavoro ecc.).

In merito ai mezzi di copertura, il legislatore regionale utilizza le risorse accantonate nel fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 (Missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070).

In particolare, dalla tabella di cui all'allegato 19 al *bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025* (legge regionale n. 33/2022), recante l'elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con il *Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione* (cfr. art. 3, comma 1, lett. s) della legge n. 33/2022), emerge lo specifico stanziamento dedicato alla PDL *«Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria,*

cultura, incanto e leggenda» di euro 200.000,00 per ciascuno degli esercizi 2023, 2024 e 2025.

Tale copertura, tuttavia, viene esplicitata unicamente per due dei tre ambiti di intervento: "*Sviluppo e miglioramento della mobilità pubblica*" (per euro 66.500,00); "*Sviluppo e miglioramento dello spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti*" (per euro 81.081,00).

Risulta, viceversa, mancante il referto tecnico per l'ambito di intervento relativo agli "*Eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione*" (euro 52.500,00); nondimeno, il fondo, accantonato per complessivi € 200.000,00 per ciascuno degli esercizi ricompresi nel triennio 2023-2025, risulta garantire una sufficiente copertura della relativa spesa.

Permane, dunque, la criticità relativa all'assenza del referto tecnico, quale strumento informativo fondamentale ai fini della valutazione dell'effettività e della congruità della copertura (che non appare sostituibile dal parere di compatibilità della Sezione bilancio).

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 e di cui all'art. 34 della legge regionale n. 28 del 2001.

***

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*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 708 del 07.02.2023

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 21 del 2023 si propone di potenziare l'attività di diagnosi precoce del tumore al colon retto, attraverso l'istituzione di un programma di ricerca chiamato "*Colon al sicuro*". L'adesione al progetto di ricerca avviene su base volontaria e previo espresso consenso informato (art. 1)

L'art. 3 della legge (*Durata del progetto*) prevede una durata biennale del progetto, "*prorogabile con deliberazione della Giunta regionale*".

L'art. 5 (*Norma finanziaria*) nella sua formulazione originaria prevedeva che «*I costi per la realizzazione del progetto di ricerca sono stimati in euro 396 mila, da suddividersi in due annualità, ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2021, n. 1346, oppure con deliberazione della Giunta regionale a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023, nell'ambito delle attività di progetto delegate, da adottare comunque entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge*».

La relazione tecnico-finanziaria quantifica gli oneri nella misura di euro 396 mila, da suddividere in due annualità, per spese per il reclutamento di personale specializzato e borsisti di ricerca, nonché per l'acquisto di materiali e al contempo individua la copertura nella «*Riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (Cap. 741090 Missione 13, Programma 1, Titolo 1)» (LEA).*

Il referto tecnico, in linea con la RTF, reca la clausola di invarianza finanziaria con la seguente precisazione: *«Il progetto di ricerca sarà finanziato con le risorse del Fondo Sanitario Regionale destinate al finanziamento di funzioni regionali, attività delegate e progetti».*

Al contempo, rileva la non conformità del progetto di legge alla normativa vigente, atteso che «*[...]si intende strutturare per via di norma regionale un Progetto di ricerca il quale contempla specifiche attività e prestazioni che, al momento, non sono previste nell'ambito del LEA di cui al D.P.C.M. 12.01.1997 e ss.mm.ii»* (il referto tecnico richiama, a sostegno, varie disposizioni normative, quali l'art. 10 della legge regionale n.38/1994 e ss.mm.ii.; art. 44 della legge regionale n.7/2004 e ss.mm.ii.; D.P.C.M. 12.01.1997 e ss.mm.ii. e Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della Legge n. 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014 – 2018; art. 3, art. 32 comma 2, art. 117, commi 2 e 3, Cost.)

L'art. 5 della legge in esame è stato impugnato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso n. 29 del 4 ottobre 2023, per violazione del principio costituzionale del coordinamento con la finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione (la disposizione impugnata, ad avviso di parte ricorrente, introdurrebbe un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni posti a carico del servizio sanitario regionale e di conseguenza violerebbe la disciplina relativa ai piani di rientro dal

disavanzo finanziario al quale la Regione Puglia si è sottoposta e del connesso divieto di spese non obbligatorie).

Successivamente, **l'art. 9 della legge 30 novembre 2023 n. 34** («*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023– 2025*») ha modificato l'art. 5 della legge in esame, variando l'imputazione finanziaria (dalla missione 13, programma 1, titolo 1, destinata ai "*LEA*", alla missione 13, programma 7, titolo 1 destinata a "*Ulteriore spese in materia sanitaria*").

Nello specifico si prevede che «*Alle spese derivanti dalla presente legge regionale si provvede mediante l'assegnazione, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 198 mila e, per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza, di euro 198 mila*».

La relazione illustrativa di accompagnamento alla legge n. 34/2023 non risulta, tuttavia, corredata di referto tecnico aggiornato.

Nelle more di conoscere l'esito del giudizio di costituzionalità, l'Ente è stato invitato a relazionare in merito alla facoltà attribuita alla Giunta di prorogare la durata del programma di ricerca, possibilità che deve ritenersi di competenza esclusiva dell'organo legislativo, al quale, per costante giurisprudenza costituzionale, è demandata l'individuazione delle coperture finanziarie (cfr. Corte cost. 64/2023).

È stato chiesto, altresì, se nell'esercizio 2023 fossero stati assunti impegni ed emessi mandati di pagamento.

Riscontro della Regione

Con riscontro acquisito al prot. Cdc n. 2092/2024, il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale, con riferimento all'attribuzione della facoltà di proroga del programma di ricerca alla Giunta regionale, pur convenendo «…*con quanto segnalato dalla Corte dei Conti ossia che tale prerogativa è di "appannaggio esclusivo dell'organo legislativo, al quale, per costante giurisprudenza costituzionale, è demandata l'individuazione delle coperture finanziarie (cfr. Corte cost. 64/2023)"*», ha rappresentato, tuttavia, che «*trattasi di una volontà del legislatore regionale, non attribuibile alla struttura tecnica*».

Il Dipartimento ha segnalato, altresì, che l'art. 5 della l. r. n. 21/2023, sulla base dei rilievi rappresentati dal Ministero della Salute e MEF, è stato ulteriormente modificato dalla **legge regionale 16 febbraio 2024, n. 2** recante «*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» (cfr. art. 2: «*Al comma 1 dell'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 modificato dall'articolo 9 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023 – 2025),* ***le parole: "missione 13, programma 7, titolo 1," sono sostituite dalle seguenti: "missione 12, programma 2, titolo 1****"*») e che l'Avvocatura Generale dello Stato, prendendo atto della modifica intervenuta rispetto alla copertura finanziaria, trasferita alle misure di welfare (Missione 12, Programma 2) *«ha prodotto istanza di rinvio dell'udienza pubblica del 6 marzo»*.

La Regione riferisce, infine, che:

i) gli stanziamenti di € 198.000,00, sia per l'esercizio 2023 sia per l'esercizio 2024, sono stati effettuati a valere sul capitolo U1307050 (*MISSIONE 13, PROGRAMMA 7 – "Ulteriori spese in materia sanitaria"*);

ii) nel 2023 l'impegno è stato assunto sullo stesso capitolo (U1307050 - *MISSIONE 13, PROGRAMMA 7 – "Ulteriori spese in materia sanitaria"*);

iii) per l'esercizio 2024, a seguito di indicazioni ministeriali e modifiche introdotte con la legge regionale n. 2/2024, le somme stanziate sono state trasferite sul capitolo di spesa U1202029 (*MISSIONE 12, PROGRAMMA 2 - Interventi per la disabilità*) sempre per l'importo di euro 198.000,00;

iv) per gli anni 2023 e 2024 non sono stati adottati atti di liquidazione.

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto delle modifiche normative *medio tempore* intervenute, espressione della volontà della Regione di recepire i rilievi di incostituzionalità sollevati dalla Presidenza del Consiglio con riferimento alla legge in esame e di allinearsi al principio, più volte ribadito dalla Consulta, per cui «*l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie*» (Corte cost. sentenza n. 161 del 2022), quali risultano essere quelle in discorso.

Rinvia al giudizio di parificazione ogni ulteriore approfondimento in merito alle ricadute delle disposizioni in esame sul rendiconto 2023 della Regione Puglia, in ragione dell'impegno di 198 mila euro assunto, nell'esercizio in discorso, sul capitolo U1307050 (*MISSIONE 13, PROGRAMMA 7 - Ulteriori spese in materia sanitaria***).**

Al contempo si ribadisce che la competenza ad innovare l'assetto finanziario del bilancio regionale, in termini di introduzione di nuovi e/o maggiori oneri, risulta intestata esclusivamente al Consiglio regionale, sicché alcuna facoltà di proroga del programma in questione, con l'individuazione delle relative coperture, può essere riconosciuta alla Giunta regionale.

***

Legge regionale 10 novembre 2023, n. 28 «*Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2023, n. 1 (Legge in materia di foreste e filiere forestali e disposizioni diverse) e disposizioni diverse*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 107 del 10.07.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 28/2023, al Capo II (*Disposizioni diverse)*, con l'articolo 16, apporta modifiche all'articolo 4, comma 2, della l. r. 23 maggio 2022, n. 9.

L'articolo 4 della l. reg. n. 9/2022, al comma 2, istituiva, all'interno della Missione 16, programma 01, titolo 01, un capitolo di spesa per l'Agenzia forestale (ARIF) denominato "*Spese per l'espletamento dei servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale*", diverso e ulteriore rispetto a quello ordinariamente destinato alle spese di funzionamento dell'Ente (capitolo U0121035 «*Trasferimento di risorse finanziarie di parte corrente necessarie al funzionamento dell'Agenzia per le attività irrigue e forestali*»).

La stessa disposizione assegnava al capitolo di nuova istituzione, per l'esercizio 2022, una dotazione finanziaria di euro 6.500.000,00, in termini di competenza e cassa e per gli esercizi 2023 e 2024 una dotazione di euro 6.500.000,00 in termini di competenza, con prelevamento dal capitolo già esistente U0121035, destinato al funzionamento ordinario dell'Agenzia forestale.

Tale disposizione ha formato oggetto di specifici rilievi da parte di questa Sezione regionale di controllo nell'ambito della "*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche*

di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali" per l'anno 2022 (cfr. deliberazione n. 120/2023/RQ).

Si evidenziava, in particolare, il possibile rischio di elusione, da parte dell'Agenzia forestale, dei tetti di spesa in materia di assunzione del personale, avendo la Regione ricondotto la spesa collegata al nuovo capitolo di bilancio nell'ambito della spesa cd. "etero-finanziata", connotata da neutralità finanziaria e come tale ininfluente ai fini del calcolo dei tetti di spesa per le assunzioni di cui all'art. 1, comma 557 e ss. della legge n. 296 del 2006 e ai valori soglia di cui all'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, vincolanti anche per le Agenzie regionali.

Venendo alla **legge in esame (l. reg. n. 28/2023),** l'articolo 16 elimina dall'anzidetto art. 4, comma 2, ogni riferimento allo stanziamento di € 6.500.000,00 per l'esercizio 2024. Al contempo, dispone, attraverso l'inserimento del comma 2-*bis*, limitatamente al 2023, un trasferimento di € 800.000,00 nell'ambito della missione 16, programma 01, titolo 01, per il finanziamento delle spese di personale riferite alle nuove assunzioni dell'ARIF a tempo determinato *(«Al fine di potenziare le attività di cui al comma 1, limitatamente all'anno 2023, è trasferita, nell'ambito della missione 16, programma 01, titolo 01, la somma di euro 800mila, per il finanziamento delle spese di personale riferite alle nuove assunzioni dell'ARIF a tempo determinato. Detta spesa è compresa nei limiti di cui all'articolo 1, comma 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, della Regione per il medesimo anno 2023*»).

Il referto tecnico del 26.10.2023 evidenzia che la nuova spesa afferisce al **capitolo U0121035** destinato al funzionamento "ordinario" dell'Agenzia e che si procede alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa: **U115035** "*Fondo di solidarietà per il settore della pesca e della miticoltura art. 30 LR n. 26/2013*" per € 780.000,00 e **U0121012** "*Spesa per il finanziamento e cofinanziamento nel settore forestale. LR 18/2000. Consulenze*" per euro 20.000,00.

Per quanto sopra, in sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di:

- chiarire se le risorse deputate a finanziare il "*Fondo di solidarietà per il settore della pesca e della miticoltura art. 30 LR n. 26/2013*" (U115035) e la "*Spesa per il finanziamento e cofinanziamento nel settore forestale. LR 18/2000. Consulenze*" (U0121012) avessero carattere vincolato e quali fattori avessero reso disponibili le risorse dei capitoli interessati dalla riduzione (U115035 e U0121012);

- relazionare sulle ragioni sottese alla disposta eliminazione dello stanziamento di € 6.500.000,00 per l'esercizio 2024, precisando se nell'esercizio finanziario 2023 fossero stati assunti atti di impegno e pagamento sul capitolo istituito con l'art. 4, comma 2 della l. reg. n. 9/2022.

Riscontro della Regione

Con la nota di risposta acquisita al prot. Cdc n. 2092 del 13.05.2024 l'Ente ha riferito quanto segue:

«Per effetto della suddetta legge regionale n. 9/2022 è stata disposta, nel bilancio regionale, l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa con stanziamento previsionale pari a 6,5 milioni di euro per finanziare le spese di personale dell'ARIF volte all'espletamento dei citati servizi antincendio in ambito forestale, senza specificare l'entità dello stanziamento destinato a nuove assunzioni.

Sulla base della predetta disposizione normativa, ARIF ha considerato "neutra" (in quanto finanziata interamente da altro soggetto) la spesa sostenuta per le nuove assunzioni, pari ad € 2.237.192,35, ritenendo di escludere tale spesa ai sensi dell'articolo 57, comma 3 septies del D.L. n. 104/2020, sia ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58/2019, in base al disposto dell'articolo 57, comma 3 septies, del d.l. n. 104/2020) sia ai fini del rispetto del limite di cui ai commi da 557 a 562 dell'art.1 della legge n. 296/2006, che assume a riferimento la spesa media del triennio 2011/2013.

La Regione, dal canto suo, non ha computato la spesa in argomento nel limite di cui ai citati commi 557 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, in quanto relativa a personale assunto dall'Agenzia, mai transitato dai ruoli regionali.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2022, nell'ambito del giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Puglia per il medesimo esercizio finanziario, la Sezione di Controllo della Corte dei Conti, all'esito dell'istruttoria condotta in merito al complesso delle spese di personale sostenute dall'Agenzia, ha evidenziato il mancato computo della spesa sostenuta per le nuove assunzioni che, invece, l'ARIF aveva considerato "neutra".

Con Deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, n. 132/2023/PARI del 20.09.2023, la Corte dei Conti ha parificato, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, il rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022 nei termini di cui ai prospetti riportati nella suddetta decisione ed ha contestualmente approvato l'annessa relazione, elaborata ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213. ***Per effetto del***

ricalcolo, la spesa del personale complessivamente sostenuta dall'ARIF nell'annualità 2022 è risultata superiore rispetto alla media ricalcolata del triennio 2011/2013 per complessivi € 1.180.293,11».

L'Ente ha reso noto, altresì, che:

- il Collegio dei revisori dell'Agenzia ha asseverato la rideterminazione dei calcoli effettuata dall'ARIF conseguente ai rilievi mossi dalla Corte dei conti (cfr. verbale n. 55 del 18.10.2023);
- con DGR 30 ottobre 2023, n. 1504 «"*Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022". Spese di personale ARIF. Computo delle eccedenze tra le spese del personale della Regione. Atto di indirizzo*"» **la Giunta regionale ha preso atto del ricalcolo effettuato dall'ARIF e del conseguente sforamento del limite di cui all'articolo 1 comma 557 e ss. della legge n. 296/2006 e ha recepito le osservazioni della Sezione di Controllo della Corte dei conti contenute nella relazione al giudizio di parifica del Rendiconto 2022, dando indirizzo alla Sezione Personale di ricalcolare la spesa complessiva del personale della Regione includendo la somma di € 1.180.293,14, per l'esercizio 2022 pari allo sforamento di € 1.180.293,11**;
- con riferimento al Piano dei Fabbisogni del Personale a tempo determinato anno 2023 e triennio 2023-2025 dell'Agenzia ARIF, di cui alla Deliberazione del Direttore Generale n. 194 del 10 marzo 2023, riferisce che *«con DGR 28 dicembre 2023, n. 1970, si è preso atto, sulla base del parere favorevole del Collegio dei Revisori, del Piano dei Fabbisogni del Personale a tempo determinato anno 2023 e triennio 2023-2025 dell'Agenzia Regionale Attività Irrigue e Forestali (ARIF) e soprattutto rinviato ogni valutazione in merito al Piano dei Fabbisogni del Personale a tempo determinato dell'Agenzia ad una puntuale ricognizione dell'Ente sulla base della normativa e dei vincoli di legge».*

In ordine alla soppressione dello stanziamento di € 6.500.000,00 per l'anno 2024 come stabilito dall'art. 4, comma 2 della LR 9/2022, l'Ente ha chiarito che lo stesso si ricollega alla disposta programmazione di nuove assunzioni per il solo esercizio finanziario 2023.

L'Ente, infine, ha fatto presente:

- che nell'esercizio finanziario 2023 <u>è stata impegnata e liquidata</u> in favore di ARIF la <u>somma di € 6.500.000,00</u> per l'espletamento dei servizi antincendio boschivo e di protezione civile in ambito forestale (cfr. DDS n. 366 del 26.06.2023);

- in merito alla disponibilità di risorse finanziarie sui **capitoli U115035 e U0121012** interessati dalla riduzione e alla loro natura (se o meno vincolate), l'Ente ha precisato che:
    - *«a) le somme appostate sul **capitolo U115035**, pari ad € 1.574.639,72 hanno permesso di emanare apposito avviso pubblico che ha generato economie finanziarie per € 867.000,00 e di cui € 780.000,00 sono state imputate sul capitolo U0121035 in favore dell'Agenzia per le Attività Irrigue e Forestali e per rispondere all'emendamento presentato dagli Assessori regionali all'Agricoltura e al Personale nella seduta consiliare del 27 ottobre 2023. Diversamente tali economie sarebbero ritornate in avanzo di Amministrazione;*
    - *b) le somme appostate sul **capitolo U0121012**, pari ad € 20.000,00 per consulenze da attivare nel settore forestale regionale, non erano state utilizzate fino al mese di ottobre 2023 e tenuto conto della prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario 2023 e soprattutto dell'iter procedurale per l'individuazione di consulenti esterni all'Amministrazione, si è ritenuto di dare disponibilità e rispondere all'emendamento presentato dagli Assessori regionali all'Agricoltura e al Personale nella seduta consiliare del 27 ottobre 2023.*
    - *In merito alla destinazione del capitolo U0115035 "FONDO DI SOLIDARITA' PER IL SETTORE DELLA PESCA E DELLA MITILICOLTURA. ART. 30 L.R. N. 26/2013", così come il capitolo U0121012 "SPESA PER IL FINANZIAMENTO E COFINANZIAMENTO DI INTERVENTI NEL SETTORE FORESTALE. L.R. 18/2000. – CONSULENZE" trattasi di capitoli del bilancio autonomo regionale. Infatti, l'art. 30 della LR 26/2013 recita testualmente "Per fronteggiare la perdurante crisi della pesca e della miticoltura pugliese, è istituito nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della UPB 01.02.02, il capitolo di spesa n. 115035, denominato "Fondo di solidarietà per il settore della pesca e della miticoltura", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di 500 mila euro". Mentre, anche le risorse finanziarie del capitolo 121012, istituito per far fronte alle esigenze della LR 18/2000, sono stanziate annualmente con legge di bilancio regionale».*

Osservazioni della Sezione

Il Collegio rileva l'assenza della relazione tecnico-finanziaria di quantificazione degli oneri connessi alla legge in esame, che avrebbe dovuto dare contezza degli effetti finanziari della

disposizione e dei parametri di stima utilizzati (spesa *una tantum* di € 800.000,00 per il finanziamento di nuove assunzioni ARIF a tempo determinato, per il solo esercizio 2023).

Per quanto concerne la relativa copertura - costituita dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – la Regione ha riscontrato la richiesta della Sezione, fornendo sufficienti chiarimenti in ordine alle ragioni sottese alle economie finanziarie venutesi a creare sui capitoli oggetto di riduzione e alla natura non vincolata delle risorse ivi appostate.

Al contempo si rimarca la necessità, in caso di spostamento di risorse da una finalità a un'altra, di fornire in sede di relazione tecnica, oltre che informazioni circa la disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, anche e soprattutto accurate indicazioni sul titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso, che andrà contestualmente modificato attraverso un intervento legislativo di natura sostanziale (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR). In mancanza di una riduzione della precedente autorizzazione legislativa di spesa, la copertura offerta dalle economie di bilancio non può ritenersi conforme alle previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

Ogni ulteriore profilo inerente al rispetto della normativa in materia di contenimento della spesa del personale (v. impegno assunto nell'esercizio 2023 per € 6.500.000,00, ai sensi dell'art. 4 della l. reg. n. 9 del 2022), esulando dalla presente relazione, formerà oggetto di approfondimento, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia.

***

Legge regionale 28 novembre 2023, n. 31 «*Istituzione della Fondazione Secondo Federico*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 853 del 17.07.2023

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: presente

La legge regionale n. 31 del 2023 promuove la costituzione di una fondazione di partecipazione denominata "*Fondazione Secondo Federico*", aperta all'adesione degli enti locali del territorio, avente la finalità di promuovere e valorizzare il patrimonio storico, architettonico, artistico e culturale presente nella provincia di Foggia e nel resto della Puglia, legato alla figura di Federico II, nonché di promuovere interventi e programmi in ambito culturale e sociale ispirati alla figura di Federico II.

Ai sensi dell'articolo 2 della norma (*Partecipazione della Regione Puglia alla Fondazione*), la partecipazione della Regione Puglia, in qualità di socio fondatore-promotore alla Fondazione, è subordinata all'approvazione dello Statuto e alla stipulazione dell'atto costitutivo entro l'anno 2023.

L'art. 6 (*Patrimonio della Fondazione e norma finanziaria*) prevede, al comma 1, che «*La Regione Puglia concorre alla costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della Fondazione di partecipazione "Secondo Federico" con un finanziamento di euro 250 mila, nell'ambito dello stanziamento assegnato in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2023 nel bilancio regionale autonomo, sulla missione 5, programma 2, titolo 3, dall'articolo 39 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)*».

Il comma 2 prevede che «*La Regione Puglia concorre al fondo di gestione della Fondazione con un importo pari a euro 250 mila, nell'ambito dello stanziamento di cui all'articolo 39 della l. reg. 32/2022 sulla missione 5, programma 2, titolo 1, assegnati in termini di competenza, per ciascuno degli esercizi finanziari 2024 e 2025*».

Il comma 3 dispone, infine, che «*Per gli esercizi finanziari successivi si provvede nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio*».

La Sezione, con nota istruttoria prot. n. 1403/2023, chiedeva all'Ente di chiarire se fossero stati adottati lo Statuto e l'atto costitutivo della Fondazione e quali i criteri utilizzati ai fini della quantificazione degli oneri di costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della fondazione per l'esercizio 2023.

Con riscontro predisposto a cura del *Dipartimento Turismo, Economia della Cultura e Valorizzazione del territorio*, l'Ente ha riferito di non aver provveduto, entro il termine prescritto dalla normativa, all'approvazione dello Statuto e alla stipulazione dell'atto costitutivo, ragion per cui non ha neppure proceduto all'adozione dei relativi impegni di spesa.

Nessun chiarimento è stato fornito dalla Regione in relazione ai criteri utilizzati ai fini della quantificazione degli oneri di costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della fondazione.

Osservazioni della Sezione

La relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di legge consente, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, 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).

Difetta, viceversa, qualsivoglia indicazione circa i criteri utilizzati ai fini della quantificazione della spesa relativa alla *«costituzione del fondo o patrimonio di dotazione della Fondazione»*, neppure forniti in fase istruttoria, nonostante l'esplicita richiesta avanzata dalla Sezione.

Né può ritenersi sufficiente il riferimento a precedenti leggi regionali istitutive di analoghe Fondazioni (l. reg. n. 22/2021 che prevede l'Istituzione di una *Fondazione «per la formazione politica e istituzionale»* e la l. reg. n. 15/2022 di costituzione della *"Fondazione di partecipazione Tito Schipa")* se sol si consideri che le leggi regionali in argomento hanno formato oggetto di plurimi rilievi, da parte di questa Sezione, proprio in punto di quantificazione degli oneri finanziari, in occasione dell'esame delle forme di copertura delle leggi di spesa approvate dalla Regione Puglia nel 2021 e nel 2022 (cfr. deliberazione n. 126 del 2021 e n. 120 del 2023).

Sul **versante delle coperture**, la tecnica adoperata è quella del ricorso, per il 2023, alle risorse disponibili a legislazione vigente (stanziamento di cui all'articolo 39 della l. reg. 32/2022) mentre per gli anni successivi si rinvia agli stanziamenti delle future leggi di bilancio ex art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 (*«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 […])».*

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sull'opportunità di limitare il ricorso alla modalità di copertura c.d. "a legislazione vigente" che di fatto determina 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 costituzionalmente trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio in essere»* (Sezioni riunite di controllo, deliberazione n. 24/SSRRCO/RQ/2023).

In considerazione di quanto precede, pertanto, la Sezione ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al

principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e in linea con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.reg. n. 28/2001.

***

Legge regionale 29 novembre 2023, n. 32 «*Modifiche alle leggi regionali 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) e 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024) e disposizioni varie*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 80 del 16.05.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: parziale

La legge regionale n. 32/2023 si compone di 8 articoli e introduce modifiche a svariate leggi regionali. Non risulta corredata della relazione tecnico-finanziaria e/o referto tecnico (salvo taluni casi isolati), ma unicamente da un prospetto di variazione che non consente di ricostruire nel dettaglio le variazioni apportate in bilancio.

Ai fini del presente referto, si è ritenuto di procedere all'esame delle disposizioni normative di seguito riportate, perché interessate da rilievi del Ministero della Salute (per rilevato contrasto con il quadro normativo nazionale in materia di LEA ex art. 2 del d.P.C.M. 12.01.2017), ovvero per taluni profili di spesa che si è ritenuto oggetto di interesse.

Art. 2 (Modifiche all'articolo 20 della l. reg. n. 30/2022) – Referto tecnico assente

La norma introduce modifiche al comma 1 dell'articolo 20 della l. reg. 30/2022.

Tale ultima disposizione, nella versione previgente, disponeva l'obbligatorietà dello screening neonatale per le "*malattie oculari congenite*".

A seguito dei rilievi sollevati dal Ministero della Salute, circa la necessità di allineare il citato articolo al vigente decreto sui Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), non potendo la Regione Puglia, sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, erogare prestazioni extra – LEA, il comma 1 è stato modificato nei termini che seguono «[...] *è garantito, ai sensi del comma 2 dell'articolo 38 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), lo screening per la diagnosi precoce della* <u>*cataratta congenita*</u> *[...]*».

Alla luce di quanto sopra, con nota prot. n. 1403/2023, si invitava l'Ente a trasmettere la documentazione afferente ai rilievi sollevati dal Ministero, nonché a chiarire se, nelle more dell'intervenuta modifica, fossero state adottate disposizioni di impegno, liquidazione e pagamento in ordine alle prestazioni individuate nella previgente formulazione dell'articolo 20, comma 1, della l. reg. n. 30/2022.

Riscontro della Regione

Con nota di risposta prot. Cdc n. 2092/2023, l'Ente trasmetteva le osservazioni ministeriali riferite al tema in questione, con le quali il Dicastero evidenziava che *«Il Sistema sanitario nazionale garantisce e finanzia esclusivamente lo screening visivo per la diagnosi precoce della cataratta congenita. Diversamente, la Regione istituisce, in via generale, lo screening neonatale visivo senza specificare che sia finalizzato esclusivamente alla diagnosi precoce della cataratta congenita. A ben vedere, tale formulazione estremamente generica è idonea a ricomprendere anche tipologie diverse e ulteriori di screening rispetto a quella di diagnosi precoce della cataratta congenita, quindi forme di screening neonatale che costituiscono degli ulteriori livelli di assistenza sanitaria (cd. extra – LEA) che la Regione Puglia, essendo sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, non potrebbe finanziare neppure con risorse proprie regionali. Sul punto, si rappresenta, infatti, che la giurisprudenza della Corte costituzionale [...] ha chiarito che per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo finanziario vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».*

La Regione, in sede di riscontro, riferiva che con le modifiche apportate all'art. 20 della l. reg. n. 30 del 2022 *«si è inteso ricondurre lo screening neonatale per le malattie oculari alla diagnosi precoce della cataratta [...] in coerenza con quanto previsto dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)».*

Precisa, altresì, di non aver adottato *«disposizioni di impegno, liquidazione e pagamento, in quanto rientranti nel Fondo sanitario indistinto, al pari delle altre prestazioni»* e di non aver dato *«attuazione alla prima formulazione dell'art. 20, comma 1 della L.R. n. 30/2022 e pertanto nulla è stato riconosciuto alle aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale».*

Osservazioni della Sezione

Il testo legislativo non risulta corredato della relazione tecnico-finanziaria né dal referto tecnico, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Al contempo, la Sezione prende positivamente atto della circostanza che il legislatore regionale si sia allineato ai rilievi formulati dal Dicastero, in ossequio all'art. 1, comma 796, lettera b) della legge n. 296 del 2009, a mente del quale «*[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 26 , sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria*».

***

Art. 3 (Modifica alla l. reg. n. 18/1974) – Referto tecnico assente

L'articolo 3 della l. reg. n. 32/2023 introduce modifiche all'articolo 9, commi 2 e 3, della legge regionale 25 marzo 1974, n. 18 (*Ordinamento degli uffici e stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione Puglia*).

L'articolo 9 (rubricato "*Segreterie particolari del Presidente, dei Vice Presidenti, dei Segretari e dei Presidenti delle Commissioni consiliari e del Comitato per il Piano*"), al nuovo comma 2, prevede la possibilità per le Segreterie particolari di essere coordinate, ciascuna, da un Segretario particolare, con incarico di posizione organizzativa di tipologia D, da conferire, su indicazione del Vicepresidente o dell'Assessore, a dipendente della Regione appartenente alla categoria D o a dipendente di altre amministrazioni, di categoria D e in comando presso la Regione Puglia. Tale incarico termina con la cessazione della carica di Vicepresidente o di Assessore.

Il nuovo comma 3, inoltre, introduce il trattamento di missione per gli autisti delle Segreterie particolari.

Nella relazione allegata all'emendamento si legge che: «*Il presente emendamento è finalizzato ad adempiere all'impegno assunto col Governo nazionale per assicurare l'adeguamento delle disposizioni regionali in oggetto alle vigenti norme di legge e di contrattazione nazionale, evitando così un contenzioso innanzi alla Corte costituzionale. La presente proposta ha carattere ordinamentale e pertanto non comporta oneri per il Bilancio regionale*».

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente, con riferimento alle modifiche normative sopra illustrate:

- di fornire la documentazione afferente «*all'impegno assunto col Governo nazionale per assicurare l'adeguamento delle disposizioni regionali in oggetto alle vigenti norme di legge e di contrattazione nazionale, evitando così un contenzioso innanzi alla Corte costituzionale*»;
- di chiarire l'asserita natura "ordinamentale" e la ritenuta neutralità finanziaria delle disposizioni in argomento, a fronte di potenziali oneri legati all'assegnazione di incarichi di posizione organizzativa, nonché all'introduzione del trattamento di missione per gli autisti;
- se, quindi, l'Ente avesse proceduto a una quantificazione della suddetta spesa.

Riscontro della Regione

La Regione trasmetteva la documentazione richiesta, osservando circa la natura ordinamentale della norma, che la stessa attiene all'ordinamento organizzativo degli uffici di diretta collaborazione degli assessorati regionali e che «*la neutralità finanziaria della disposizione è da intendersi nel senso che l'assegnazione di incarichi di posizione organizzativa, ai segretari particolari delle segreterie, rientrando nei limiti di legge previsti per il fondo salario accessorio destinato alle posizioni organizzative della Regione Puglia, non comporta aggravi di oneri aggiuntivi per il Bilancio regionale*».

In ordine, infine, alla soppressione dal comma 3 dell'art. 9 delle parole "*Agli autisti non spetta il trattamento di missione*", viene chiarito che la stessa si è resa necessaria perché «*in conflitto con la riserva di legge (art. 45 del d.lgs. 165/2001) che demanda alla contrattazione il trattamento accessorio del personale dipendente*».

Osservazioni della Sezione

Il testo legislativo non risulta corredato della relazione tecnico-finanziaria né dal referto tecnico, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri <u>anche nel caso di invarianza finanziaria</u>, al fine di comprovare l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale (art. 17, comma 6-*bis*, della legge 196 del 2009).

Ed invero, come chiarito dalla Sezione delle autonomie, la relazione tecnico-finanziaria deve «*necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna*

disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, ***sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio»*** (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Art. 8 (Erogazione per finalità sociali del farmaco Baqsimi) – Referto tecnico presente

L'articolo 8 della l.reg. n. 32/2023 si propone di garantire «*l'erogazione rimborsata*» del farmaco salvavita *Baqsimi* (con modalità di somministrazione spray), così da ridurre i costi a carico delle famiglie. L'iniziativa legislativa nasce dalla decisione assunta dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) di revocare la rimborsabilità del farmaco in parola.

A tal fine, l'art. 8 prevede, in favore delle Aziende sanitarie locali, nella qualità di *«agenti sociali»*, in possesso di qualificazioni idonee alla gestione e somministrazione di farmaco, un finanziamento di € 15.000,00, a valere sul bilancio regionale autonomo per l'esercizio finanziario 2023, determinato sulla base dei dati epidemiologici e dei dati di consumo del farmaco relativi al 2022, nell'ambito della Missione 12 (*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*), Programma 5 (*Interventi per le famiglie*), titolo 1, con prelievo dalla Missione 1 (*Servizi istituzionali generali e di gestione*), Programma 3 (*Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato*), titolo 1.

Il referto tecnico, allegato, pur dando atto della copertura finanziaria, reca una dichiarazione di *non conformità* del disegno di legge alla normativa vigente.

In particolare, trattandosi di prestazione "socio-assistenziale", rileva la necessità di individuare un limite quantitativo al rimborso, non potendosi ammettere una prestazione a carattere universale e generale in favore di tutti i soggetti potenzialmente interessati all'erogazione del farmaco. Pertanto, conclude nel senso che «*In relazione alla previsione*

normativa in esame [...] mancando indicazioni tecniche in ordine alla platea dei potenziali beneficiari, non si reputa possibile esprimere un giudizio circa la congruità delle risorse».

Date tali premesse, la Regione è stata invitata a chiarire le ragioni per cui la spesa discendente dalla rimborsabilità del farmaco in parola fosse stata imputata alla Missione 12 (*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*), anziché alla Missione 13 (*Tutela della salute*) e come, in fase di approvazione del disegno di legge, il Consiglio avesse inteso superare i rilievi contenuti nel referto tecnico.

Sono stati chiesti, infine, chiarimenti circa la sopraggiunta disponibilità delle risorse imputate alla Missione 1, programma 3, titolo 1.

Riscontro della Regione

L'Ente ha riferito che la rimborsabilità del farmaco in parola è stata imputata alla Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) «*considerata la valenza sociale riconducibile all'erogazione del farmaco Baqsimi, somministrabile in modalità spray*» (la somministrazione spray garantirebbe al fruitore maggiori margini di autonomia e di serenità nella gestione della propria vita sociale e favorirebbe l'inclusione scolastica dei minori affetti da gravi forme di diabete).

Ha riferito, altresì, che «*l'organo politico, nell'esercizio delle sue prerogative legislative ha ritenuto di superare i rilievi del referto tecnico inserendo una modifica al testo approvata in aula con la quale si introduceva un limite allo stanziamento e non ha ritenuto di attendere l'ulteriore parere degli uffici*».

In ordine alla disponibilità venutasi a creare sul capitolo U0003860, ha comunicato che: «*Lo stanziamento iniziale del capitolo U0003860 è stato determinato in fase di programmazione sulla base dell'andamento medio degli impegni di spesa iscritti al medesimo capitolo nei periodi precedenti. La riduzione alla autorizzazione di spesa operata nel 2023 per dare copertura all'articolo 8 della l.r. 32/2023 è stata motivata dalla constatazione che alla data di redazione del referto tecnico (novembre 2023) il totale degli impegni in allora iscritti al citato capitolo era pari a circa 24.000 euro a fronte di uno stanziamento di euro 55.000 euro; tale circostanza consentiva ragionevolmente di poter ridurre lo stanziamento di spesa per l'intero esercizio finanziario assicurando la copertura per le ulteriori esigenze relative alle finalità del capitolo di spesa. A fine anno, infatti, gli impegni di spesa si sono attestati su un totale di euro 25.367,70*».

Osservazioni della Sezione

La Sezione rimarca, ancora una volta, la necessità di corredare le disposizioni normative di idonea relazione tecnico- finanziaria, utile a fornire il necessario corredo informativo sulle operazioni di quantificazione degli oneri.

Tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" – costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri.

Venendo alla fattispecie in esame e al parametro assunto ai fini della quantificazione dell'onere, come indicato nella disposizione normativa (*«dati epidemiologici e dati di consumo del farmaco relativi al 2022»*), lo stesso non appare sufficientemente esplicitato né con riferimento alla stima della domanda del farmaco né al costo dello stesso, non consentendo a questa Sezione di effettuare una valutazione sull'adeguatezza della copertura ai sensi dell'art. 81 Cost. e, dunque, di comprendere se la copertura finanziaria assegnata sia effettivamente capiente rispetto agli oneri importati dalla norma.

Al contempo, la Sezione esprime perplessità in ordine alla tecnica legislativa adoperata, nella misura in cui, come opportunamente rilevato in sede di referto tecnico, non contiene una stima del numero massimo dei soggetti potenzialmente beneficiari delle "misure di sostegno", non potendo queste ultime integrare una prestazione "sociale" a carattere universale e generale estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (adulti e minori con diabete mellito in terapia intensificata).

Né può ritenersi risolutivo, come viceversa assunto dalla Regione, l'introduzione di un limite allo stanziamento di spesa, ben potendosi manifestare nel tempo un fabbisogno finanziario ulteriore rispetto agli stanziamenti già operati, con necessità di reperire ulteriori risorse finanziarie, ancor più se si considera l'indeterminatezza della platea dei soggetti beneficiari della prestazione in parola.

Sul punto giova rammentare che l'operatività del "tetto di spesa" si pone in una fase successiva a quella della quantificazione degli oneri dell'intervento normativo, che deve essere esplicitata *ex ante* e non può essere ricavata, viceversa, *ex post* sulla base degli stanziamenti di bilancio.

Il rischio, invero è che lo stesso limite di spesa sia travolto in presenza non solo di diritti soggettivi, come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di

situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (Sezioni riunite di controllo, deliberazione n. 8/2024/RQ).

***

Legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 «*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023–2025*»

Disegno di legge della Giunta regionale n. 207 del 20.11.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: parziale

Con la legge regionale n. 34 del 30 novembre 2023, la Regione Puglia ha inteso introdurre le variazioni necessarie a recepire le risultanze del rendiconto regionale 2022 (approvato con legge regionale del 30 novembre 2023, n. 33), nonché le variazioni ritenute necessarie ad adeguare il bilancio di previsione alle vicende economico-finanziarie sopravvenute.

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

Il testo legislativo, nella versione definitiva, risulta costituito da 22 articoli, non contiene un'apposita disposizione rubricata come "norma finanziaria" e non è corredato della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri.

Tuttavia, si dà atto della presenza di una relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge, contenente informazioni in merito alla tipologia degli interventi assunti, per lo più riferibili a spese "indifferibili e urgenti" che hanno reso necessaria una rimodulazione degli stanziamenti, con riferimento sia alla competenza che alla cassa, nell'ambito delle poste di bilancio esistenti.

La variazione complessiva ha consentito di riallocare le risorse disponibili destinandole, in via prioritaria, ai **maggiori oneri registrati per l'esercizio 2023 dal Servizio Sanitario Regionale**, per un importo pari a **euro 33,6 milioni**, nonché alla **copertura «*di ulteriori spese obbligatorie e non procrastinabili*»** tra cui: il **contributo alla finanza pubblica** ex art. 1, commi 850 e 851, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; **risorse aggiuntive in favore dei Consorzi di bonifica** (di cui 3 mln per il concorso alle spese di funzionamento dei consorzi di bonifica commissariati e 1 mln per il parziale riconoscimento al consorzio di bonifica di Capitanata dei maggiori costi energetici per gli impianti di sollevamento); l'autorizzazione **all'indebitamento per 45 mln ai sensi dell'art. 62 del d.lgs n. 118 del 2011**, di cui 42 mln di

euro destinati a spese per interventi e acquisto di arredi e attrezzature in favore delle aziende sanitarie territoriali ed 3 mln di euro quale concorso alla «*realizzazione di uffici e archivi presso la sede istituzionale della Regione Puglia*».

Le disposizioni relative all'assestamento del Bilancio di previsione 2023 – 2025 saranno oggetto di specifica analisi da parte di questa Sezione di controllo nell'ambito del giudizio di parificazione.

Di seguito vengono illustrate esclusivamente le disposizioni a contenuto finanziario che introducono nuovi oneri.

Art. 7 (***Contributo agli investimenti in sanità e ultimazione opere per la sede regionale***) - *Referto tecnico assente*

L'articolo 7, comma 1, della l.reg. n. 34/2023 autorizza un **contributo straordinario di euro 42 milioni** a valere sull'esercizio finanziario 2023, a favore delle aziende sanitarie territoriali per la realizzazione/completamento di spese di investimento, nonché per l'acquisto di arredi e attrezzature.

In particolare, lo stanziamento in parola è dettato dalla necessità di coprire spese sostenute dagli Enti del SSN nel corso dell'anno 2023, riferite, principalmente, a:

- riserve contabilizzate dalla Asl Bari afferenti alla realizzazione del nuovo ospedale Monopoli-Fasano;
- ristrutturazioni e adeguamenti strutturali presso l'Asl di Brindisi;
- acquisto di attrezzature sanitarie.

Il comma 2 dell'articolo 7 autorizza, inoltre, **la spesa di euro 3 milioni** a valere sull'esercizio finanziario 2023, per la realizzazione di uffici e archivi presso la sede istituzionale di via Gentile (lavori autorizzati con deliberazione di Giunta regionale 25 gennaio 2023, n. 33).

Il comma 3 dell'articolo 7 autorizza, per le finalità di cui ai commi 1 e 2, **il ricorso all'indebitamento ai sensi dell'art. 62, d.lgs. n. 118/2011, per un importo massimo di euro 45 milioni**. Prevede, inoltre, che il debito autorizzato possa essere contratto, con deliberazione di Giunta regionale, solo per far fronte a effettive esigenze di cassa, ai sensi dell'art. 40, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011.

Il comma 4 dispone che la contabilizzazione avvenga, nell'ambito del bilancio di previsione 2023 e pluriennale 2023-2025 ,per parte entrata, al titolo 6 e per parte spesa con imputazione in termini di competenza e cassa alla Missione 20 *Fondi e accantonamenti*, programma 3, titolo

2; ai sensi del comma 5, la Giunta regionale provvede con proprie deliberazioni a prelevare le somme dal fondo per iscriverle nelle pertinenti missioni e programmi, comunicando le variazioni al Consiglio regionale entro dieci giorni.

L'onere presunto annuale connesso al suddetto indebitamento, per un periodo stimato di quindici anni, è quantificato in euro 4,2 milioni a decorrere dall'anno 2024, con imputazione a carico del bilancio pluriennale 2023-2025 (per quota capitale, euro 2,2 milioni nell'esercizio 2024 ed euro 2,3 milioni nell'esercizio 2025, a valere sulla Missione 50, programma 2, titolo 4; per quota interessi, euro 2 milioni nell'esercizio finanziario 2024 ed euro 1,9 milioni nell'esercizio finanziario 2025, a valere sulla Missione 50, programma 1, titolo 1).

Per le annualità successive si dispone di provvedere con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

In fase istruttoria è stato chiesto alla Regione di fornire un dettaglio della spesa, chiarendo quale fosse, in particolare, l'importo del contributo straordinario di 42 mln di euro destinato alla realizzazione del nuovo ospedale Monopoli-Fasano e quello finalizzato alle ristrutturazioni e adeguamenti strutturali presso l'Asl di Brindisi e all'acquisto di attrezzature sanitarie; se gli interventi in parola, essendo la Regione Puglia sottoposta a Piano di rientro dal disavanzo sanitario, fossero stati sottoposti alla valutazione dei Ministeri affiancanti; se il debito autorizzato fosse stato contratto entro l'esercizio e se nel 2023 fossero stati assunti atti di impegno.

L'Ente, in sede di riscontro, ha riferito che:

«1. L'importo è uno stanziamento del bilancio regionale per tutte le aziende, al fine di garantire la copertura di tutti i lavori urgenti, acquisti di beni durevoli (sanitari e non) indispensabili o necessari e manutenzioni straordinarie non già finanziabili con altre fonti (es. art. 20, FESR, FSC, ecc.).

2. L'importo è stato determinato sulla base delle comunicazioni/necessità aziendali.

3. L'importo non riguarda solo l'ospedale Monopoli-Fasano, ma tutte le aziende. In particolare:

- *l'ASL Bari ha comunicato a consuntivo, a seguito delle ulteriori risorse ex DL 50/2022, per l'Ospedale Monopoli Fasano un importo di € 3,1 mln;*
- *l'ASL Brindisi ha comunicato per lavori un importo di € 3,2 mln;*
- *il resto riguarda per lo più attrezzature».*

Ha chiarito che gli interventi non sono sottoposti al controllo dei Ministeri affiancanti ma che, comunque, nella seduta del Tavolo Adempimenti del 21 marzo 2024 la Regione ha superato la verifica per i conti del IV trimestre 2023, ivi incluse tutte le somme destinate.

Quanto al debito, fa sapere che è stato contratto a valere sul 2023 con deliberazione di Giunta regionale n. 1861/2023 e che **le somme sono state impegnate con determinazione dirigenziale AOO 168 n. 01050 del 19/12/2023 sul capitolo U1305029**.

Osservazioni della Sezione

La disposizione normativa non risulta corredata della relazione tecnico-finanziaria né dal referto tecnico, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri (art. 17, comma 1, della legge 196 del 2009) e documenti necessari a garantire la massima trasparenza nelle scelte contabili.

L'assenza di una qualsivoglia indicazione in punto di quantificazione dell'onere non consente a questa Sezione di valutare la congruità della copertura apprestata che appare, dunque, connotata da indeterminatezza.

In merito poi all'autorizzazione al ricorso al debito autorizzato e non contratto (cd. DANC), dalla lettura della legge regionale di bilancio 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 rammenta che, sulla base di quanto previsto dal punto 5.3.4 bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 *«la possibilità di effettuare investimenti con copertura costituita da debito non contratto" deve essere "autorizzata con legge regionale anche con riferimento agli esercizi successivi»*.

Al contempo, richiama l'attenzione dell'Ente sui rischi legati all'utilizzo di tale strumento e in particolare alla possibile formazione di un disavanzo finanziario di competenza legato al minor accertamento conseguente alla mancata contrazione del mutuo, unitamente al contestuale impegno della spesa con esso finanziata, considerato che 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)» (in termini, Sezione regionale di controllo della Lombardia - Relazione allegata Il Rendiconto generale della gestione 2021).

Si rinvia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia 2023, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, ogni ulteriore approfondimento in relazione ai profili sopra richiamati.

***

Art. 8 (Risorse aggiuntive in favore del servizio sanitario regionale per l'esercizio 2023)

Referto tecnico assente

La disposizione in esame assegna, nell'ambito del bilancio autonomo regionale, una **dotazione di euro 33,6 milioni, in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2023, per far fronte a maggiori oneri per spese correnti sostenute dal SSN** nel corso dello stesso esercizio. Le maggiori spese vengono imputate alla Missione 13, programma 7, titolo 1 ("*Ulteriori spese in materia sanitaria*").

Nella relazione illustrativa si fa presente che «*preso atto delle assunzioni di personale resesi necessarie durante e dopo il periodo "covid" e preso atto del potenziamento dei servizi affidati alle società in house e alle strutture che erogano prestazioni socio-sanitarie, si registra il superamento del tetto di spesa farmaceutica (ospedaliera e territoriale) e dei dispositivi medici, oltre ad un saldo passivo di mobilità sanitaria che incidono sull'equilibrio di bilancio* [...] *A ciò si aggiunga l'incertezza sulla questione del riparto del payback farmaceutico e del payback sui dispositivi medici di cui all'articolo 9-ter del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (…)*».

Dal momento, tuttavia, che la documentazione allegata al disegno di legge non riportava con chiarezza le categorie di spesa corrente che giustificavano il fabbisogno del sistema sanitario regionale, è stato chiesto all'Ente di indicare gli elementi, i criteri e i parametri utilizzati ai fini dell'operata stima del fabbisogno del sistema sanitario, confermando, altresì, l'assenza di referto tecnico.

Riscontro della Regione

L'Ente, in sede di riscontro, non ha fornito particolari dettagli in ordine ai criteri e parametri utilizzati ai fini della stima del fabbisogno, riferendo, genericamente, che «*L'importo delle risorse aggiuntive del SSR è uno stanziamento del bilancio regionale per tutte le aziende, al fine di garantire la copertura dei maggiori costi di esercizio anche derivanti da inflazione, dal costo del*

personale, ecc, tenendo conto che la Puglia storicamente "segnala" differenze importanti tra i finanziamenti delle regioni a causa dei criteri di riparto (…)».

Ha aggiunto, inoltre, che «*Occorre anche segnalare che parte delle risorse a disposizione per un SSR (vale per tutte le regioni) si definiscono in corso d'anno se non addirittura nei primi mesi dell'anno successivo. Si pensi al Payback, al finanziamento dei farmaci innovativi, alle risorse per l'emersione degli stranieri, ecc. Per contro alcuni costi durante l'anno non sono noti (si pensi alla stima degli accantonamenti per i rinnovi CNNL, alle stime di fine anno per contenziosi e rischi). Sulla base di tali premesse, l'importo, stanziato dal Consiglio Regionale, è stato definito in una prima fase sulla base dei Conti Economici delle aziende al 30 settembre 2023 (conti provvisori/complessivi), tenendo conto della stima delle risorse in corso di riparto a livello statale, nonché stimando i possibili costi derivanti da rinnovi contrattuali*».

L'Ente ha confermato, infine, l'assenza di referto tecnico «*in quanto trattasi di SDL per la Legge di Assestamento con presentazione della relazione del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale*».

Osservazioni della Sezione

La disposizione normativa non risulta corredata della relazione tecnico-finanziaria né dal referto tecnico, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri (art. 17, comma 1, della legge 196 del 2009).

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Art. 10 (*Fondo per il supporto e finanziamento di progetti e attività di interesse generale promossi da enti del terzo settore*)

<u>*Referto tecnico assente*</u>

Con l'articolo 10 della l. reg. n. 34/2023 viene istituito il fondo per il supporto e finanziamento di progetti e attività di interesse generale promossi da enti del terzo settore, avente come scopo quello di finanziare progetti elaborati da enti del terzo settore, volti a sviluppare la cittadinanza attiva e promuovere il *welfare* di comunità.

Specificamente, trattasi di progetti che non sia stato possibile finanziare con le risorse ministeriali messe a disposizione della Regione per effetto degli Accordi di programma sottoscritti tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Puglia.

A tal fine, la norma oggetto d'esame assegna una dotazione finanziaria, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 12, programma 1, titolo 1, per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 4 milioni e 250 mila.

La documentazione allegata al disegno di legge, tuttavia, non illustra le tecniche di quantificazione utilizzate per determinare lo stanziamento in parola.

L'Ente, pertanto, è stato invitato a fornire chiarimenti a riguardo e a confermare la mancanza di referto tecnico.

Riscontro della Regione

In sede di riscontro (prot. Cdc n. 2092/2024), l'Ente ha dichiarato che, provenendo la disposizione normativa da un disegno di legge a cura dell'Assessorato, «*in relazione al medesimo non è stato richiesto un referto tecnico*».

Con riferimento alle tecniche di quantificazione utilizzate per determinare lo stanziamento in parola, ha reso noto che «*la Sezione Benessere Sociale, Innovazione e Sussidiarietà ha effettuato una stima numerica dei progetti finanziabili che non hanno trovato copertura con i fondi nazionali, considerando l'importo massimo finanziabile per ciascun progetto pari a 40.000 Euro*».

Osservazioni della Sezione

La disposizione normativa non risulta corredata della relazione tecnico-finanziaria né dal referto tecnico, documenti informativi che – come più volte ribadito – costituiscono strumenti indispensabili per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri (art. 17, comma 1, della legge 196 del 2009).

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Art. 13 *(Risorse aggiuntive a favore dei Consorzi di bonifica)*

Referto tecnico assente

L'articolo 13, comma 1, prevede lo stanziamento, in favore dei Consorzi di bonifica commissariati, di € 3.000.000,00 in termini di competenza e di cassa per l'esercizio

finanziario 2023, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, ad integrazione dello stanziamento di € 9.000.000,00 già previsto dall'art. 28 *(Contributo regionale straordinario per la gestione corrente dei Consorzi di bonifica commissariati)* della l. reg. n. 32/2022 **(***Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023).*

Il comma 2 prevede, inoltre, per le finalità di cui all'articolo 22, comma 4, della l. r. 13 marzo 2012, n. 4 (*Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei Consorzi di bonifica*) e al fine di ristorare il "*Consorzio per la bonifica della Capitanata*" dei maggiori costi energetici sostenuti, l'assegnazione, per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di un contributo straordinario sino ad un importo massimo di € 1.000.000,00, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1.

Il comma 4 dell'articolo 13 precisa che «*Il contributo straordinario di cui al comma 2 è imputato alla riduzione dell'esposizione debitoria del Consorzio per la bonifica della Capitanata relative alle anticipazioni finanziarie erogate dalla Regione ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 2 luglio 2008, n. 18 (Assestamento e quarta variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008), dell'articolo 6 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia) e dell'articolo 7 della legge regionale 31 agosto 2009, n. 34 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2010 e bilancio pluriennale 2010-2012 della Regione Puglia)*».

In relazione all'importo dei contributi di cui ai commi 1 e 2 è stato chiesto all'Ente di illustrare secondo quali criteri, elementi e parametri, gli stessi fossero stati quantificati.

La Regione è stata invitata, altresì, a chiarire, con riferimento alla previsione di cui al comma 4 *(imputazione alla riduzione dell'esposizione debitoria del Consorzio per la bonifica della Capitanata relative alle anticipazioni finanziarie erogate dalla Regione)*, se intendesse portare l'anzidetto contributo in compensazione con il credito che la stessa Regione vanta nei confronti del Consorzio e se, dunque, di fatto alcun contributo sia stato erogato in favore del Consorzio medesimo.

Sono state chieste, infine, informazioni circa le modalità di contabilizzazione adottate.

Riscontro della Regione

Con nota di risposta prot n. 2092/2024 la Regione, dopo aver premesso che ai sensi dell'art. 12 della l. reg. n. 1/2017 provvede ad erogare ai Consorzi di Bonifica Commissariati un

contributo straordinario nei limiti dello stanziamento previsto per far fronte alle spese di funzionamento degli stessi e che **tale contributo è stato quantificato in complessivi euro 14 milioni per l'esercizio 2021 ed euro 10 milioni per l'esercizio 2022**, ha dichiarato che la quantificazione delle risorse di cui al comma 1 allocate per l'esercizio 2023 (complessivamente pari a 13 milioni di euro) scaturisce «*da un'analisi storica dei fabbisogni necessari a sostenere le spese annuali di funzionamento dei Consorzi di Bonifica Commissariati, in riferimento sia al numero dei dipendenti sia in relazione alle spese scaturite dalle azioni previste dalle precitate leggi regionali n. 12/2011 (Norme straordinarie per i Consorzi di bonifica) , n. 4/2012 (Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica) e n. 1/2017 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati) e poste in essere per il raggiungimento dell'autonomia del Consorzio Unico Centro Sud Puglia*».

Ha dichiarato che, allo stesso modo, anche la quantificazione dei contributi di cui al comma 2 dell'articolo 13 della l.r. n. 34/2023 avviene sulla base dei dati storici afferenti ai costi energetici sostenuti dal Consorzio di Capitanata nell'ultimo triennio.

Ha precisato, inoltre, che, per mero errore materiale, nell'art, 13, comma 2 della legge regionale è stato inserito il riferimento alle «*finalità di cui all'art.22 comma 4 della L.R.n.4 del 13 marzo 2012…*» in luogo delle «*finalità di cui all'art.20 della L.R.n.4 del 13 marzo 2012…*».

L'Ente ha chiarito che «*di fatto alcun contributo verrà erogato in favore del Consorzio*», dato il proprio intento di portare il contributo straordinario di 1 milione di euro ai sensi dell'art. 20 della l. r. n. 4/2012 per il *Consorzio per la bonifica della Capitanata*, in compensazione con il credito vantato nei confronti del Consorzio stesso a seguito delle anticipazioni finanziarie erogate ai sensi dell'articolo 11 della l. r. n. 18/2008 (*Assestamento e quarta variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008*), dell'articolo 6 della l. r. n. 10/2009 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia*) e dell'articolo 7 della l. r. n. 34/2009 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2010 e bilancio pluriennale 2010-2012 della Regione Puglia*).

La Regione ha, infine, chiarito che, contabilmente: «*La regione Puglia procederà ad impegnare e liquidare sul capitolo di uscita U 1601068 "Contributo straordinario per i minori introiti del Consorzio per la bonifica della Capitanata" con contestuale recupero di 1.000.000,00 € da introitare nel Bilancio di previsione 2024 sul capitolo di entrata E 6151270 "Recupero delle somme anticipate*

ai Consorzi di Bonifica – Legge di bilancio di previsione 2007"a compensazione delle anticipazioni corrisposte al Consorzio medesimo».

Osservazioni della Sezione

La disposizione normativa non risulta corredata della relazione tecnico-finanziaria, il che non consente a questa Sezione di effettuare una valutazione sulla congruità della stima operata e sull'adeguatezza della copertura dell'onere ai sensi dell'art. 81 Cost. (art. 17, comma 1, della legge 196 del 2009).

Né maggiori informazioni risultano essere state fornite in fase istruttoria, avendo la Regione fatto genericamente riferimento, ai fini della quantificazione dell'onere, a "dati storici", senza tuttavia esporre in maniera chiara e analitica i criteri e la metodologia di stima impiegata.

Ed invero, il riscontro fornito dall'Ente con riferimento ai criteri, elementi e parametri sulla base dei quali sono stati quantificati, riporta quanto segue:

- **i contributi di cui al comma 1:** «*da un'analisi storica dei fabbisogni necessari a sostenere le spese annuali di funzionamento dei Consorzi di Bonifica Commissariati, in riferimento sia al numero dei dipendenti sia in relazione alle spese scaturite dalle azioni previste dalle precitate leggi regionali*»;
- **i contributi di cui al comma 2: «***La quantificazione delle risorse allocate scaturisce dall'istruttoria dei competenti uffici a seguito della trasmissione degli importi sostenuti dal Consorzio di Capitanata per i costi energetici per gli anni 2020-2021-2022, relativi al sollevamento delle acque ai fini della difesa del territorio e dell'irrigazione, ai sensi del precitato art.20 della L.R.n.4/2012, il cui trend è stato in continua crescita nel precitato triennio*»;

Non sono stati forniti, tuttavia, dettagli circa *le spese annuali di funzionamento dei Consorzi di Bonifica Commissariati,* circa *il numero dei dipendenti* che ad essi fanno capo, circa *le spese scaturite dalle azioni previste dalle leggi regionali n. 12/2011, n. 4/2012 e n. 1/2017* (contribuiti di cui al comma 1), né dettagli in merito ai *costi energetici per gli anni 2020-2021-2022, relativi al sollevamento delle acque ai fini della difesa del territorio e dell'irrigazione (*contributi di cui al comma 2*).*

Non è emerso, conseguentemente, neppure il criterio/calcolo secondo il quale, partendo dai dati storici, si sia giunti alla quantificazione effettiva dei contributi.

In definitiva, l'erogazione di contributi dovrebbe avvenire sulla scorta di dati certi, concreti che ne consentano la quantificazione e il successivo stanziamento.

Il disegno di legge n. 207 del 20.11.2023 non risulta neppure corredato di referto tecnico: nessuna indicazione è stata fornita circa gli specifici capitoli di iscrizione della spesa, né, con specifico riferimento ai contributi di cui al comma 1, circa i capitoli da cui si prelevano le risorse assegnate.

Con riferimento, invece, al **contributo straordinario di cui al comma 2,** emerge dal riscontro istruttorio che nessuna erogazione avverrà di fatto da parte della Regione in favore del Consorzio.

La compensazione del contributo con l'esposizione debitoria del *Consorzio per la bonifica della Capitanata* derivante dalle anticipazioni finanziarie erogate dalla Regione ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 2 luglio 2008, n. 18 (*Assestamento e quarta variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008*), dell'articolo 6 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 10 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia*) e dell'articolo 7 della legge regionale 31 agosto 2009, n. 34 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2010 e bilancio pluriennale 2010-2012 della Regione Puglia*), secondo quanto prospettato dalla Regione, si traduce contabilmente:

- nell'iscrizione nell'esercizio 2023, di un impegno e della relativa liquidazione per € 1.000.000,00 sul capitolo di uscita U1601068 "*Contributo straordinario per i minori introiti del Consorzio per la bonifica della Capitanata*" (Missione 16 *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* – Programma 1 *Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare* – Titolo 1 - PdCF: 1.04.01.02.000);
- nell'iscrizione del contestuale ed equivalente recupero nel bilancio di previsione 2024 sul capitolo di entrata E6151270 "*Recupero delle somme anticipate ai Consorzi di Bonifica – Legge di bilancio di previsione 2007*".

In data 19 giugno 2024 (prot. Cdc n. 2647/2024) veniva trasmessa, su richiesta di questa Sezione, la determina dirigenziale di attuazione dell'art. 13, comma 2, della l. reg. n. 34 del 2023.

Il provvedimento in parola, dopo aver richiamato la nota consortile n. 13650/2023 del 7 giugno 2023 con la quale il Consorzio per la bonifica della Capitanata ha chiesto

formalmente il ristoro, ai sensi dell'art. 20 della l. reg. 13 marzo 2012, n. 4, dei costi energetici sostenuti per il sollevamento delle acque (per l'importo di € 563.364,74 per l'anno 2020, di € 977.740,14 per l'anno 2021 e di € 1.351.639,82 per l'anno 2022) e dopo aver premesso che lo stesso Consorzio è stato beneficiario di anticipazioni finanziarie ai sensi dell'art. 11 della l. reg. n. 18 del 2008, dell'art. 6 della l. reg. n. 10 del 2009, dell'art. 7 della l. reg. n. 34 del 2009, dispone l'impegno di € 1.000.000,00 sul Capitolo 1601068 "*Contributo straordinario per minori introiti del Consorzio per la bonifica della Capitanata*", in applicazione dell'art. 13 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34, dando atto che «***si procederà alla liquidazione e pagamento a completamento dell'istruttoria prevista dalla L.R. n. 4/2012 a scomputo dalle anticipazioni***».

Dall'esame del provvedimento si evince la chiara intenzione della Regione di voler opporre in compensazione, alla richiesta di pagamento avanzata dal Consorzio, il credito vantato nei confronti dell'ente per la restituzione delle anticipazioni finanziarie allo stesso erogate tra il 2008 e il 2009.

Osserva il Collegio che l'operazione di compensazione messa in atto nei confronti del *Consorzio per la bonifica della Capitanata* solleva non poche perplessità e tanto per un triplice ordine di ragioni.

In primis, il risultato ultimo (e unico) perseguito dalla previsione normativa (la riduzione dell'esposizione debitoria del Consorzio nei confronti della Regione), finirebbe per frustrare la finalità dichiarata nel testo legislativo e sottesa all'erogazione del contributo di cui all'art. 20 della l. reg. 13 marzo 2012, n. 4 (quella di rimborsare al Consorzio le spese energetiche sostenute per il sollevamento delle acque), privando così l'ente delle risorse necessarie al suo funzionamento.

In secondo luogo, l'operazione di compensazione messa in atto non appare sufficientemente determinata, in ragione dell'incerta quantificazione delle "*maggiori spese energetiche*" sostenute dal Consorzio medesimo, effettuata, come detto, sulla scorta di non meglio precisati "dati storici".

In ultimo, non ci si può esimere dall'evidenziare come le poste attive che la Regione intende portare in compensazione con la richiesta di pagamento del Consorzio, attengano a crediti <u>ultradecennali</u> (restituzione di anticipazioni finanziarie del 2008 e 2009) che, in assenza di elementi dimostrativi circa la sussistenza delle ragioni del loro mantenimento, appaiono di

dubbia esigibilità e di non certa compensabilità (cfr. l'art. 1243 c.c. che ammette la compensazione legale solo in presenza di due debiti che abbiano per oggetto una somma di danaro o una quantità di cose fungibili dello stesso genere e che siano ugualmente "liquidi" ed "esigibili").

Si rinvia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia 2023, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, ogni ulteriore approfondimento in ordine ai profili innanzi rilevati.

***

Art. 15 (*Potenziamento della farmacia dei servizi tramite le farmacie convenzionate*) – *Referto tecnico presente*

L'articolo 15 della l. reg. n. 34/2023 persegue lo scopo di potenziare la prossimità e tempestività di riposta del sistema sanitario regionale ai bisogni di salute dei cittadini pugliesi favorendo l'implementazione dei servizi erogabili dalle farmacie convenzionate ai sensi del d.lgs. 3 ottobre 2009, n. 153 (*Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del servizio sanitario nazionale a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69*).

A tal fine la norma prevede l'assegnazione, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1 (*Altre spese in materia sanitaria"),* di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 700 mila.

Per quanto sopra, è stato chiesto alla Regione di indicare i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari di cui alla presente disposizione; quale fosse la spesa programmata e non attuata, che ha generato disponibilità di risorse secondo quanto indicato nel referto tecnico allegato al disegno di legge; in quali termini l'onere finanziario descritto si conciliasse 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 punto di quantificazione degli oneri, l'Ente ha fatto presente che *«Si tratta di un emendamento presentato in Prima Commissione consiliare e nella relazione tecnica non sono esplicitati i criteri di quantificazione degli oneri».*

In ordine alla copertura precisava che «*La spesa soggetta a riduzione riguardava i contratti dei MMG. In sede consiliare sulla base della spesa storica delle aziende si è proceduto alla riprogrammazione*».

*Quanto, infine, alla conciliabilità dell'*articolato di legge con il divieto di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti ai LEA, riferiva che la normativa «*era finalizzat[a] a dare attuazione alle previsioni normative statali in materia sanitaria di cui al D.Lgs 153/2009 e s.m.i. ed infatti non risulta impugnat[a]*».

Osservazioni della Sezione

La legge in esame non risulta accompagnata dalla relazione sulla quantificazione degli oneri, né il referto tecnico-finanziario fornisce elementi utili a individuare i criteri e i parametri adoperati ai fini della stima, ingenerando incertezze sulla sussistenza di margini di copertura e di sufficiente disponibilità delle risorse a legislazione vigente.

Sul versante delle coperture, la tecnica adoperata è quella della riduzione della precedente autorizzazione di spesa (Cap 731010 "*Accordo integrativo per la medicina generale e pls, la continuità assistenziale e l'emergenza – urgenza*"), ma anche in tal caso il referto tecnico non fornisce la puntuale dimostrazione della disponibilità venutasi a creare sugli stanziamenti interessati dalla riduzione (la Regione fa riferimento a una generica riprogrammazione della spesa *«sulla base della spesa storica delle aziende»),* né fornisce rassicurazioni sulla eventuale assenza di programmi di spesa che possano richiedere la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

Si rammenta che, in caso di spostamento di risorse da una finalità a un'altra, occorre fornire in sede di relazione tecnica, oltre le informazioni circa la disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, anche e soprattutto accurate indicazioni sul titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso, che andrà contestualmente modificato attraverso un intervento legislativo di natura sostanziale (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR). In mancanza di una riduzione della precedente autorizzazione legislativa di spesa, la copertura offerta dalle economie di bilancio non può ritenersi conforme alle previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

***

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

Legge regionale 18 aprile 2023, n. 6 «*Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 591 del 24.10.2022

Relazione tecnico-finanziaria: presente

Referto tecnico: assente

Con la legge n. 6 del 2023 la Regione ha inteso favorire il ripopolamento del riccio di mare disponendo la sospensione, per un periodo di tre anni, dell'attività di pesca, anche di tipo sportivo, nelle acque prospicienti la costa regionale pugliese: tanto al fine di preservare tale risorsa ittica e scongiurare il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi operati negli anni (v. **Corte cost. n. 16 del 2024** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, della legge reg. n. 6 del 2023, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. trattandosi di disposizioni attinenti alla materia della "pesca", di competenza legislativa residuale delle regioni che, pur intersecando profili di tutela ambientale, non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dettata in materia, in quanto producono l'effetto di elevare lo *standard* minimo di tutela fissato dalla disposizione statale).

L'art. 3 della legge regionale in parola demanda alla Giunta l'adozione di una specifica disciplina sulle modalità di attuazione del "*fermo pesca*" e, in particolare, sulle «*attività e procedure di monitoraggio e recupero ambientale*» (art. 3, comma 1, lett. a), nonché sull'attuazione del «*piano di ripopolamento di ricci di mare tramite l'immissione di post larve*» (art. 3, comma 1, lett. d).

L'art. 4 della norma reca la clausola di invarianza finanziaria («*La presente proposta di legge non comporta oneri in aumento nel bilancio regionale*»).

In fase istruttoria, è stato chiesto alla Regione di trasmettere la deliberazione adottata dalla Giunta sulle modalità di attuazione del fermo pesca, nonché di chiarire:

- la ragione per cui, nel testo di legge definitivamente approvato dal Consiglio regionale, fosse stata eliminata ogni previsione in ordine all'onere finanziario legato alle «*attività e procedure di monitoraggio e recupero ambientale*», contemplata, viceversa, nell'originaria proposta di legge (cfr. - Atto Consiglio 591 del 24.10.2022 che, all'art. 3, comma 1, lett. e, demandava alla Giunta il compito di definire «*le modalità e i criteri per l'attribuzione di un compenso per le attività di cui alla lett. a*» vale a dire per le «*attività e procedure di monitoraggio e recupero ambientale*»);

- se fosse stata valutata l'esistenza di una ricaduta in termini finanziari derivante dalle attività sopra indicate, nonché dall'attuazione dell'ulteriore attività introdotta in sede di emendamento, quale l'approvazione di un «*piano di ripopolamento di ricci di mare tramite l'immissione di post larve*», fornendo, in caso di risposta affermativa, giustificazioni in ordine alla ritenuta neutralità finanziaria dell'intervento.

Riscontro della Regione

L'Ente, con riscontro fornito a cura del Dipartimento Agricoltura (prot. Cdc n. 2092/2024), ha reso nota l'adozione, da parte della Giunta regionale, della deliberazione 7 dicembre 2023, n. 1821 recante "*LEGGE REGIONALE 18 aprile 2023, n. 6 "Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare": emanazione di direttive di attuazione del fermo della pesca del riccio di mare (Paracentrotus Lividus)* ***relativamente alle sanzioni per le violazioni al divieto***" contenente direttive per elevare sanzioni per le violazioni del divieto di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione degli esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi per un periodo di 3 anni.

Quanto, invece, alla eliminazione dell'onere finanziario inerente all'attività e alle procedure di monitoraggio e recupero ambientale previste nella prima formulazione della legge regionale, ha precisato che «*le modifiche e l'approvazione finale della legge regionale è prerogativa del Consiglio regionale*».

Con riferimento alla **valutazione di una ricaduta in termini finanziari** derivanti dalle attività di monitoraggio e recupero ambientale, infine, ha dichiarato che «*non è stata richiesta alla sezione regionale competente e pertanto* ***non è stata effettuata***».

Osservazioni della Sezione

Le controdeduzioni prodotte in sede istruttoria non appaiono idonee a superare i rilievi formulati in ordine all'asserita "neutralità finanziaria" delle operazioni collegate all'attuazione del "fermo pesca", anche e soprattutto alla luce della relazione tecnico-finanziaria allegata all'originaria proposta di legge.

Quest'ultima, invero, fornisce il dettaglio dei costi del «*piano di gestione e monitoraggio del fermo pesca*» previsto dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge in discorso (a mente del quale, «*Con deliberazione di Giunta [...] sono disciplinati: a) le modalità di attuazione del fermo pesca previsto dal comma 1, attraverso le quali gli operatori collaborano nelle attività e nelle procedure di*

monitoraggio e recupero ambientale»), disposizione quest'ultima non incisa dagli emendamenti approvati nel corso dei lavori del Consiglio e, dunque, vigente.

La relazione in parola dà atto della natura onerosa della previsione classificandola come "nuova spesa" di carattere pluriennale, ne individua i beneficiari ("Imprese e cittadini pugliesi"), indica le misure che saranno contemplate dal redigendo piano di gestione e monitoraggio del fermo pesca (che originariamente includeva anche un'attività di monitoraggio "scientifico" sugli effetti del fermo pesca, poi eliminata), stimando *«costi annuali per il bilancio regionale pari a 100.000,00 euro. Per il primo anno tali costi saranno da imputare alla redazione del piano. Dal secondo anno i medesimi costi saranno da imputare al monitoraggio scientifico dello stesso».*

La relazione ipotizza, altresì, l'organizzazione su scala regionale di una campagna di sensibilizzazione sul tema della salvaguardia dei ricci di mare (da svolgersi attraverso momenti informativi da tenersi sia via sociale sia con eventi organizzati in ogni provincia pugliese), stimando un costo complessivo di € 50.000,00 annui.

L'art. 4 (norma finanziaria), nella sua formulazione originaria, disponeva che *«alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge, quantificati in euro 150.000,00 per ciascuno degli esercizi 2022, 2023, 2024, si provvede con iscrizione di pari importo, in termini di competenza e cassa, nell'ambito della Missione 16, Programma 2, e contestuale prelevamento per gli esercizi 2022, 2023, 2024 di corrispondente somma dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 - Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione».*

I successivi emendamenti approvati dal Consiglio:

- hanno eliminato la previsione relativa all'attività di monitoraggio "scientifico" sugli effetti del fermo pesca (lett. d] dell'originaria formulazione dell'art. 3, comma 1), conservando, viceversa, la previsione del piano di «*monitoraggio e recupero ambientale*» di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), demandando alla Giunta la specifica disciplina;
- hanno introdotto una nuova misura di intervento, ossia il *«piano di ripopolamento di ricci di mare tramite l'immissione di post larve»* (nella relazione di accompagnamento all'emendamento si legge che: *«con il presente emendamento si vuole prevedere la definizione di un piano di ripopolamento inizialmente in aree pilota da definire, attraverso <u>l'immissione in mare di postlarve di riccio di mare</u>* (paracetrotus lividus*). In tal modo si*

potrà valutare, proprio tramite l'attività di monitoraggio, se, grazie all'attività di ripopolamento indotta possano ridursi i tempi del fermo biologico e magari evitarli in futuro. Qualora venisse dimostrata l'efficacia dell'attività di ripopolamento nelle aree pilota si potrebbe estendere la stessa attività di immissione di postlarve sulla intera linea di costa pugliese. I riproduttori da impiegare per l'ottenimento dei gameti, larve ed infine postlarve da immettere in mare, saranno necessariamente soggetti autoctoni prelevati lungo le coste della regione Puglia»).

La relazione tecnico-finanziaria, a seguito degli emendamenti introdotti, non risulta essere stata aggiornata e la norma finanziaria di cui all'art. 4, nella versione definitivamente approvata, reca la clausola di "invarianza finanziaria" (*«La presente proposta di legge non comporta oneri in aumento nel bilancio regionale»),* così obliterando del tutto i profili di onerosità sopra indicati.

Inoltre, nonostante specifica richiesta da parte di questa Sezione, la Regione non ha provveduto a trasmettere la delibera di Giunta sulle modalità di attuazione del "*fermo pesca*" e sulle «*attività e procedure di monitoraggio e recupero ambientale*» (art. 3, comma 1, lett. a della l. reg. n. 6 del 2023), limitandosi, viceversa, a trasmettere la deliberazione di giunta sull'apparato sanzionatorio di cui all'art. 3, comma 1, lett. c) della l. reg. n. 6 del 2023.

Reputa il Collegio che le disposizioni normative in argomento, nella parte in cui contemplano l'adozione di un "*piano di monitoraggio e gestione del fermo pesca*", nonché di un "*piano di ripopolamento di ricci di mare tramite l'immissione di post larve*", rechino potenziali profili di onerosità che non risultano essere stati adeguatamente valutati dal legislatore regionale.

A sua volta, 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).

D'altronde, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, anche la mancata considerazione di oneri anche solo "ipotetici" integra la violazione dell'art. 81 Cost. (cfr. sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013, secondo cui «*ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte*»).

Tali profili costituiranno oggetto di approfondimento, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia.

***

Legge regionale 22 maggio 2023, n. 9 «*Introduzione del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati in Regione Puglia, modifiche alle leggi regionali 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024), 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)*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 528 dell'11.07.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

Il capo I della legge regionale n. 9/2023 introduce, nell'ordinamento regionale pugliese, il cd. metodo del *budget di salute*, quale strumento a sostegno di persone con disabilità, non autosufficienti e vulnerabili.

L'articolo 2, in particolare, definisce i progetti terapeutico-riabilitativi individuali (PTRI), caratterizzati da interventi sanitari e sociali tra loro integrati; l'articolo 4, prevede l'adozione,

da parte della Giunta regionale, di specifiche linee guida per gli interventi socio-sanitari integrati finalizzati al welfare comunitario, attraverso la metodologia dei PTRI sostenuti dal Budget di salute.

L'articolo 3 della legge regionale (*Dotazione finanziaria del Budget di salute*) prevede che «*Ogni Azienda sanitaria provinciale è tenuta a destinare almeno lo 0,2 per cento delle somme poste in entrata del proprio bilancio annuale al finanziamento di Progetti terapeutici individualizzati (PIT) di presa in carico comunitaria, formando la dotazione finanziaria del Budget di salute*».

Nella relazione allegata si afferma che «*la dichiarata disposizione di cui all'art. 3, comma 1, per come formulata, configura un vincolo di programmazione delle risorse a carico delle Aziende sanitarie e non la previsione di uno specifico budget aggiuntivo qualificabile come ulteriore spesa a carico del bilancio aziendale. L'attuazione di tale disposizione, pertanto, ad invarianza di spesa, presuppone la destinazione di una quota percentuale minima delle risorse già disponibili a legislazione invariata (0,2 delle entrate aziendali) al finanziamento dei PIT, con conseguente riconversione/compressione di altre voci di spesa all'interno del bilancio aziendale. A tal fine, presumibilmente, l'approvazione delle linee guida regionali di cui all'art. 4 della PDL determineranno i criteri di individuazione delle spese già esistenti e soggette alla predetta riconversione. Di conseguenza, si ritiene che le previsioni della PDL in oggetto possano configurarsi come norme di indirizzo tese ad orientare, per ogni esercizio finanziario, i bilanci delle Aziende sanitarie senza determinare ulteriori oneri a carico del bilancio regionale*».

L'articolo 4 della l. reg. 29 novembre 2023, n. 32 ha successivamente introdotto **modifiche all'art. 3** della legge regionale n. 9/2023, precisando che «*La quota di risorse del Fondo sanitario destinata ai PIT dovrà essere utilizzata esclusivamente per garantire le prestazioni ricomprese nei LEA*».

Ciò posto, è stato chiesto alla Regione di chiarire se fosse stata effettuata una quantificazione degli oneri che sarebbero derivati dall'applicazione dei PTRI e se, nell'ambito di tali oneri, fosse stata individuata la percentuale riconducibile a prestazioni LEA e non LEA.

Riscontro della Regione

Con il riscontro fornito in data 13.05.2024 a cura del Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale, l'Ente ha dichiarato che «*ad oggi non sono ancora stati quantificati gli oneri da assegnare alle AA.SS.LL. per finanziare il Budget di salute e che, di fatto, oggi la legge non trova ancora applicazione*».

Ha specificato, inoltre, che, allo stato attuale, «*le prestazioni erogate nei confronti dei soggetti affetti da problemi di salute mentale sono erogate previa elaborazione del PTRI come previsto dal DPCM 12 gennaio 2017 relativo alla determinazione dei LEA e nel rispetto delle quote a carico del SSR ivi previste*» e che «*quando saranno quantificati gli oneri per dare applicazione alla LR n. 9/2023, tale quantificazione non potrà che prevedere il finanziamento delle sole prestazioni LEA, dovendo essere a carico di altri Enti o dell'assistito il pagamento di prestazioni non LEA*».

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.

La Sezione rammenta, altresì, che la quantificazione degli oneri discendenti da una legge deve essere esplicitata *ex ante* e non può essere ricavata *ex post* sulla base degli stanziamenti di bilancio, che non consentono, all'evidenza, di operare una piena valutazione sull'attendibilità delle stime prospettiche in merito all'impatto finanziario dei provvedimenti.

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura non appaia rispondente al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 12 «*Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 696 del 30.01.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 12 del 2023 mira a garantire l'erogazione di prestazioni specialistiche odontoiatriche in favore di pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento, attraverso l'istituzione, presso ogni azienda sanitaria, di almeno due strutture abilitate (artt. 1 e 2).

L'art. 3 della norma prevede che le aziende sanitarie incrementino il monte ore delle prestazioni territoriali nella misura massima di 38 ore a settimana e per ogni struttura

individuata, previa «*riconversione della dotazione aziendale per la specialistica ambulatoriale oppure con assegnazione, attraverso delibera di Giunta regionale, di ore dedicate e vincolate alla branca odontoiatrica*».

La legge non contiene una disposizione di natura finanziaria, né una relazione tecnico finanziaria sulla quantificazione della spesa.

La relazione allegata alla proposta di legge precisa che «*le prestazioni introdotte […] sono garantite dai Livelli essenziali di assistenza*» e il referto tecnico rimanda alle «*risorse disponibili a legislazione vigente*», senza, tuttavia, fornire informazioni sulla ritenuta neutralità finanziaria e senza indicare i capitoli di spesa interessati (v. Clausola di neutralità finanziaria: «*le disposizioni di cui al presente provvedimento sono attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente*»).

La legge in esame è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso n. 24/2023, per ritenuta violazione del principio costituzionale del coordinamento con la finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, in quanto implicante, a parere della parte ricorrente, livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni posti a carico del servizio sanitario regionale, inconciliabili con il piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Puglia risulta tuttora sottoposta.

La **Corte costituzionale, con sentenza n. 89 del 2024**, ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata per insufficiente motivazione, non avendo la parte ricorrente sufficientemente chiarito le ragioni per le quali le prestazioni odontoiatriche previste dalla disposizione regionale impugnata non potessero essere ricomprese nell'ambito dei LEA.

In particolare, sul piano soggettivo (in ordine al denunciato ampliamento della categoria dei beneficiari), non risultavano esplicitate le ragioni per cui i pazienti «*fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento*» individuati dalla legge regionale come destinatari delle prestazioni, sarebbero esclusi dall'elenco di cui all'Allegato 4C del d.P.C.M. 12 gennaio 2017, che nel declinare la cd. condizione di "vulnerabilità sanitaria", quale condizione di accesso alle prestazioni odontoiatriche LEA, conferisce rilevanza alle «*malattie e […] condizioni nelle quali le condizioni di salute potrebbero risultare aggravate o pregiudicate da patologie odontoiatriche concomitanti*», limitandosi, viceversa, ad affermare in modo assertivo, la natura tassativa dell'elenco allegato delle singole patologie.

Quanto al profilo oggettivo (ampliamento della tipologia delle prestazioni), viene invocato un parametro di raffronto dalla Consulta ritenuto inconferente (ossia l'elenco delle prestazioni odontoiatriche garantite a pazienti che versino in condizioni di "vulnerabilità sociale" anziché di "vulnerabilità sanitaria", categoria, quest'ultima, di riferimento per i pazienti «*fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento*»).

Ad ogni modo, in fase istruttoria, nell'attesa della pronuncia della Consulta, si invitava la Regione a chiarire se, in linea con la previsione di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa a sua volta del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., fosse stata operata una preventiva quantificazione della spesa e, in caso positivo, secondo quali criteri e parametri.

Si chiedeva, inoltre, di chiarire se, nel corso dell'esercizio 2023, fossero stati registrati impegni ed emessi mandati di pagamento.

In sede di riscontro l'Ente ha sottolineato l'invarianza finanziaria della previsione normativa, precisando che «*Le disposizioni sopra richiamate configurano [...] una rimodulazione di risorse umane e/o del monte ore aziendale per le attribuzioni degli incarichi ai Medici specialisti ambulatoriali interni, Medici veterinari e altre professionalità, di modo che la Giunta regionale dovrà provvedere necessariamente, per attuare la riconversione prevista dalla PDL, all'incremento delle prestazioni odontoiatriche e corrispondente riduzione di prestazioni di diverso ambito specialistico. Ciò presuppone, evidentemente, l'individuazione di prestazioni attualmente in eccedenza o che comunque possano essere portate in riduzione. Per valutare la concreta fattibilità di detta rimodulazione, appare necessario acquisire il parere della competente struttura regionale di Dipartimento. Di conseguenza, fermo restando quanto sopra, si ritiene che le previsioni della PDL in oggetto possano configurarsi come norme ordinamentali per la programmazione delle prestazioni del SSR da parte della Giunta regionale, attuabili senza determinare ulteriori oneri a carico del bilancio regionale*».

In ordine all'eventuale assunzione di impegni di spesa e mandati di pagamento, il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale ha precisato che le prestazioni oggetto, essendo erogate nell'ambito delle strutture pubbliche territoriali e non private accreditate, non presuppongono incrementi dei tetti di spesa ma rientrano «*nell'ambito delle ordinarie attribuzioni delle strutture pubbliche e quindi delle ordinarie risorse disponibili a legislazione vigente*», non comportando l'assunzione di atti di impegno o mandati

di pagamento specifici «*ma solo l'ordinaria attività di valutazione, svolta alla fine di ogni esercizio, circa l'adeguata produzione da parte delle AA.SS.LL. nei confronti dei pazienti fragili, che diversamente non potrebbero usufruire di prestazioni odontoiatriche in ambienti protetti e con oneri a carico del SSN*».

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti, non senza rilevare ancora una volta la mancanza dell'esplicitazione nell'apposita sede (relazione tecnico-finanziaria/referto tecnico), delle ragioni a supporto dell'invarianza finanziaria, che devono considerarsi indefettibili per consentire, in sede di controllo da parte di questa Sezione, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri.

Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo dell'art. 17, comma 6-*bis* della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, che dispone «*Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria*».

Al contempo rimarca la necessità di verificare l'effettiva riconducibilità delle prestazioni odontoiatriche in esame nell'ambito della categoria dei LEA, anche alla luce delle coordinate interpretative della sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2024 e del parametro richiamato della cd. "vulnerabilità sanitaria", come meglio declinato dalla stessa Consulta nella sua duplice accezione "oggettiva" (tipologia delle prestazioni garantite) e "soggettiva" (platea dei beneficiari).

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 13 «*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 709 dell'08.02.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

La l. reg. n. 13 del 2023 mira a prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità, nell'ambito delle strutture sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno.
L'art. 2, comma 1, della norma introduce l'obbligo, per gli operatori sociosanitari, di svolgere «*percorsi formativi permanenti*» e verifiche periodiche obbligatorie (sul mantenimento delle capacità psico attitudinali a relazionarsi, in condizioni di stress, con soggetti vulnerabili), con modalità da definirsi con delibera di Giunta regionale (art. 2, comma 2).
L'art. 3 dispone, inoltre, che le strutture private, sempre al fine di prevenire condotte di maltrattamento e abuso, provvedano autonomamente all'installazione di sistemi di videosorveglianza (telecamere a circuito chiuso).
L'art. 7 (Clausola di neutralità finanziaria) prevede che «*All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*».
La legge in esame è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso n. 25/2023 e, successivamente, **dichiarata incostituzionale con sentenza Corte cost. n. 69 del 23.04.2024** per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. l), della Costituzione, nella parte in cui prevede, all'art. 3, la possibilità per le strutture private di installare **impianti di video-sorveglianza** (contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE, e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile» all'interno della quale viene pacificamente ricondotta la normativa sulla protezione dei dati personali).
In sede istruttoria la Regione è stata invitata a trasmettere la delibera di Giunta di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale, con cui si sarebbero dovute definire le modalità della formazione iniziale e permanente del personale, nonché di espletamento delle verifiche periodiche obbligatorie.
È stato chiesto, altresì, di chiarire, in linea con la previsione di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa a sua volta del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., secondo quali criteri e parametri fosse stata effettuata una quantificazione dell'onere finanziario discendente dalle previsioni della delibera di Giunta e se, conseguentemente, nell'esercizio 2023 fossero stati registrati impegni ed emessi mandati di pagamento.

L'Ente non trasmetteva la delibera di Giunta di cui all'art. 2, comma 2 e in ordine alle eventuali ricadute finanziarie delle programmate attività formative, riferiva che «*[...] le eventuali azioni formative riguardanti il personale dipendente delle Aziende sanitarie del SSR, che dovessero rendersi necessarie per ottemperare alle prescrizioni della PDL, a mente di quanto previsto dall'art. 7 della PDL stessa, dovranno essere svolte nell'ambito delle risorse già disponibili per la formazione del personale sociosanitario, senza ulteriori oneri per il SSR*».

La Regione ha, infine, chiarito che, nelle more del giudizio di costituzionalità, non ha dato applicazione ai contenuti della legge, non disponendo, pertanto, né impegni né mandati di pagamento per l'esercizio 2023.

Osservazioni della Sezione

L'art. 2, comma 2, della legge in esame prevede, testualmente, l'introduzione dell'«*obbligo di percorsi formativi permanenti e verifiche periodiche obbligatorie sulla professionalità e sul mantenimento delle capacità psico-attitudinali a relazionarsi, in condizioni di stress, con soggetti vulnerabili*» demandando alla Giunta il compito di definirne le modalità, con propria deliberazione «*entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della [...] legge*».

La disposizione in esame, dallo specifico contenuto precettivo e vincolante per l'amministrazione regionale, sembrerebbe comportare oneri a carico del bilancio, senza tuttavia prevederne la quantificazione e la relativa copertura finanziaria.

L'assenza, poi, di una relazione tecnico-finanziaria non consente di verificare l'effettiva neutralità degli interventi programmati e ciò in aperta violazione del disposto di cui al comma 6-*bis* dell'art. 17 della legge 196 del 2009, che, come noto, impone anche al legislatore regionale, nel caso di leggi asseritamente "non onerose", di adottare una relazione tecnico-finanziaria volta a dimostrare l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale (cfr. Corte cost. 147/2018, secondo cui «*Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili [...] Ciò in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili*»).

Sul punto si richiama Corte cost. n. 53 del 2023 che, con specifico riferimento all'organizzazione di un corso di formazione per il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria, ha statuito quanto segue: «*La specificità della previsione – quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso*

si deve svolgere – ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale. Tuttavia, questa previsione non è stata accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese che ne possono derivare, né dall'indicazione del relativo stanziamento. D'altra parte, non può essere condivisa la prospettazione difensiva della Regione Puglia, secondo la quale le risorse per i nuovi oneri derivanti dalla disposizione impugnata sarebbero ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale. Infatti, non solo tale affermazione contraddice quanto sostenuto dalla stessa difesa regionale circa l'assenza di nuovi oneri connessi all'organizzazione del corso di formazione, ma essa non è accompagnata da alcuna indicazione quantitativa, tale da rendere credibile l'indicazione delle necessarie risorse»).

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 15 «*Integrazione alla legge regionale 12 agosto 2022, n. 17 (Screening neonatale super esteso alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale)*»

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 718 del 24.02.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: presente

La l. reg. n. 15 del 2023 integra la legge regionale n. 17 del 12.08.2022 (che aveva introdotto lo screening neonatale esteso [SNE] ai sensi della legge n. 167 del 2016 per le "*immunodeficienze congenite severe*" e le "*malattie da accumulo lisosomiale*" sotto forma di progetto pilota sperimentale di durata biennale) e si propone di estendere l'accertamento diagnostico prenatale ad ulteriori due patologie: all'"*Adrenoleucodistrofia legata all'X [X-ALD]*" e alla "*Sindrome adreno genitale*" (art. unico «*Finalità e obiettivi*»).

L'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2022 ("***Norma finanziaria***") prevede che «*Per le finalità di cui alle presenti disposizioni si provvede nell'ambito del capitolo 741090, in quanto prestazione e servizio rientrante nei Livelli essenziali di assistenza (LEA)*».

Il referto tecnico finanziario allegato alla proposta di legge evidenzia, tuttavia, come la stessa non sia conforme alla normativa statale e regionale in quanto «*pur essendo malattie rare, al momento non sono ricomprese negli screening obbligatori di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 167. La Regione Puglia, in quanto regione attualmente impegnata nel piano di rientro dal disavanzo*

sanitario, come tale è assoggettata al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge dicembre 2004, n. 311».

Dall'esame dei lavori preparatori, si evince, peraltro, che nella seduta del 16 maggio 2023, la III Commissione «*acquisito il parere favorevole dell'Assessore alla Sanità, ha concluso l'esame della proposta di legge e [...] ha espresso parere favorevole all'unanimità [...]*».

Da ultimo, l'art. 5 del Capo III (*Disposizioni varie*) della **legge 29 novembre 2023 n. 32** «*Modifiche alle leggi regionali 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) e 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024) e disposizioni varie*», dopo il comma 1, dell'art. 1, della l.reg. 15 del 2023, **ha inserito il seguente comma 1-*bis***: «*Le disposizioni della presente legge si applicano a titolo sperimentale per un periodo di due anni*».

In occasione dell'esame della l. reg. n. 17 del 2022, questa Sezione aveva sollevato alcune perplessità circa la possibilità di finanziare i test in parola con risorse destinate ai LEA, osservando al riguardo che «*[...] la legge in esame ha inteso avviare un progetto pilota facendo ricorso alle risorse del Fondo sanitario regionale, pur in assenza di un aggiornamento del "panel" relativo allo screening neonatale esteso (SNE) e dunque pur essendo tuttora in attesa che le nuove patologie siano formalmente inserite nell'elenco delle patologie per le quali i costi del relativo screening neonatale siano posti a carico dello Stato. Tanto genera, all'evidenza, perplessità circa la legittimità della copertura operata attraverso il Fondo sanitario regionale; né appare possibile il ricorso a risorse diverse da quelle destinate ai LEA, trattandosi, come già in precedenza rilevato, di regione che, in quanto impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori, rispetto ai livelli essenziali di assistenza, come definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017*» (cfr. Deliberazione n. 120/2023/RQ).

Ciò posto, al fine di acquisire elementi chiarificatori, la Regione è stata invitata: *i)* a trasmettere il parere favorevole rilasciato dall'Assessore alla Sanità; *ii)* a chiarire se, alla data della richiesta istruttoria, fosse stato formalizzato il provvedimento nazionale volto a inserire gli accertamenti diagnostici neonatali previsti dalla legge n. 17 del 2022 nel panel relativo allo screening neonatale esteso (anche con riferimento alle patologie dell'*Adrenoleucodistrofia legata all'X [X-ALD]* e della *Sindrome adreno genitale*) ovvero, in caso

negativo, per quali ragioni tali test fossero stati finanziati come Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017 e posti a carico del Servizio Sanitario Regionale.

È stato chiesto all'Ente, infine, se e secondo quali criteri e parametri, fosse stata operata una preventiva quantificazione della spesa e se fossero stati assunti impegni ed emessi mandati di pagamento.

Riscontro della Regione

Quanto al parere favorevole reso dall'Assessore alla Sanità p.t. nel corso della seduta del 16 maggio 2023 della III Commissione consiliare, la Regione, in sede di riscontro, faceva presente che «*trattasi probabilmente di comunicazioni avvenute nel corso di un confronto politico*». Alcun parere veniva conseguentemente trasmesso, mentre veniva confermata la presenza del referto tecnico in termini di illegittima copertura della spesa.

In riferimento agli accertamenti diagnostici, precisava che gli *screening* relativi alle patologie dell'"*Adrenoleucodistrofia legata all'X (X – ALD)*" e della "*Sindrome adreno genitale*" non rientrano nelle previsioni della legge 19 agosto 2016, n. 167, e che, tuttavia, il Consiglio regionale, nella sua autonomia, ha ritenuto di dare copertura agli stessi mediante lo stanziamento del capitolo U0741090, interamente impegnato.

Il Consiglio regionale ha chiarito, inoltre, che non è stata effettuata alcuna quantificazione degli oneri conseguenti all'applicazione della legge regionale n. 15/2023 e ha richiamato i contenuti della relazione circa l'assenza di oneri finanziari per il bilancio regionale, ulteriori rispetto alle risorse già stanziate sul capitolo di spesa 741090 «*trattandosi di prestazioni e servizi rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al DPCM 12/01/2017 (All.7, codici di esenzione RCG020 e RCG084), che il servizio sanitario regionale (SSR) integrato a livello locale con il servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto comunque a fornire ed a garantire a tutti i cittadini*».

Osservazioni della Sezione

Come già rilevato in occasione dell'esame della l. reg. n. 17 del 2022 (cfr. Deliberazione n. 120/2023/RQ), la legge 19 agosto 2016, n. 167, recante «*Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie*», ha inteso garantire la prevenzione delle malattie metaboliche ereditarie attraverso

l'inserimento nei LEA di screening neonatali obbligatori, per consentire diagnosi precoci e un tempestivo trattamento delle patologie.

L'art. 38, comma 2, del d.P.C.M. 12 gennaio 2017 sui nuovi Livelli essenziali di assistenza (che recepisce il contenuto della legge n. 167 del 2016) garantisce a tutti i neonati *«le prestazioni necessarie e appropriate per la diagnosi precoce delle malattie congenite previste dalla normativa vigente e dalla buona pratica clinica, incluse quelle per la* ***diagnosi precoce*** *della* ***sordità congenita*** *e della* ***cataratta congenita****, nonché quelle per la diagnosi precoce delle* ***malattie metaboliche ereditarie individuate con decreto del ministro della Salute*** *in attuazione dell'articolo 1, comma 229, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nei limiti e con le modalità definite dallo stesso decreto»* (cfr. d.m. 13 ottobre 2016 *«Disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per la diagnosi precoce di malattie metaboliche ereditarie»* che definisce le malattie metaboliche ereditarie da sottoporre a screening neonatale esteso).

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

In attesa dell'aggiornamento della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale, la Regione, con la legge regionale n. 17 del 2022, ha inteso avviare un progetto pilota facendo ricorso alle risorse del Fondo sanitario regionale, pur in assenza di un aggiornamento del "panel" relativo allo screening neonatale esteso (SNE) e dunque pur essendo tuttora in attesa che le nuove patologie fossero formalmente inserite nell'elenco delle patologie LEA.

Con la **legge regionale n. 15 del 2023,** l'elenco viene integrato con le ulteriori due patologie "l'*Adrenoleucodistrofia legata all'X (X – ALD)*" e la "*Sindrome adreno genitale"* che come chiarito in sede istruttoria, non risultano contemplate dalla legge sullo screening neonatale esteso (SNE) e, dunque, tra i LEA, con conseguente necessità di fare ricorso a risorse finanziare aggiuntive in regime di *extra-LEA*.

La Regione, tuttavia, riferisce di aver attinto dal Fondo sanitario regionale e specificamente dal capitolo di spesa sui *LEA* (741090).

Tale circostanza genera, all'evidenza, perplessità circa la legittimità della copertura operata.

Al contempo non appare possibile il ricorso a risorse diverse da quelle destinate ai LEA, trattandosi, come in precedenza già rilevato, di Regione che, in quanto impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza, come definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Tali profili costituiranno oggetto di approfondimento, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia.

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 16 «*Modifiche alla legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia)*».

Disegno di legge della Giunta regionale n. 36 del 27.03.2023

Referto tecnico: assente

La legge regionale n. 16 del 2023 modifica l'articolo 5 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (*Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia*) inserendo, tra le aree naturali protette, l'area di "*Lama Santa Croce e Oasi di Torre Calderina*" ubicata nel territorio di Bisceglie.

L'art. 4 della norma contiene la clausola di neutralità finanziaria.

L'allegato alla legge, contenente informazioni di dettaglio sulla anzidetta area naturale, prevede espressamente, quali iniziative possibili da promuovere a tutela della stessa, le seguenti attività: sviluppo sostenibile delle attività primarie; ripristini naturalistici e del paesaggio; sistemazioni idraulico-forestali; disinquinamento e bonifiche; attività di turismo scientifico, naturalistico, culturale-archeologico ed antropologico.

Ciò posto, è stato chiesto alla Regione se avesse proceduto ad una stima dei costi legati alle attività sopra elencate, relazionando, in caso affermativo, sulla ritenuta neutralità finanziaria degli interventi.

Con riscontro a cura del Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana, la Regione ha chiarito che, grazie alla modifica apportata all'articolo 5 della l.r. n. 19/1997, l'area 8-*bis* è stata «*inclusa nell'elenco delle aree per le quali è possibile avviare il percorso istitutivo delineato dall'articolo 6 della l.r. 19/1997 e smi*» e che pertanto, la stima dei costi «*sarà invece operata nell'ambito del procedimento volto all'istituzione dell'area protetta. Infatti, il procedimento di*

istituzione dell'area protetta, che avviene con legge istitutiva, contempla l'adozione di un disegno di legge da parte della Giunta regionale che, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, lett. k) riporta "le norme finanziarie"».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto delle controdeduzioni rese dall'Ente che descrivono con maggior dettaglio l'iniziativa legislativa in esame, che appare presentare natura squisitamente programmatica.

***

Legge regionale 13 luglio 2023, n. 20 «*Disposizioni in materia di tutela delle persone con sindrome di Down in ospedale e totale abbattimento delle liste d'attesa e disposizioni diverse in materia sanitaria*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 637 del 12.12.2022

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

La l. reg. n. 20 del 2023 si propone di implementare il Piano Regionale di governo delle liste di attesa (PRGLA), che a sua volta recepisce l'Intesa Stato-Regioni sul Piano Nazionale di governo delle liste di attesa (PNGLA), ampliandone le cd. "*aree prioritarie*", ricomprendendo all'interno di queste ultime i soggetti affetti dalla sindrome di Down (attualmente i percorsi prioritari, secondo quanto previsto dal Piano nazionale, attengono esclusivamente alle aree cardiovascolari e oncologiche).

In particolare, all'art. 2, comma 2, si prevede che «*i soggetti affetti dalla sindrome di Down, sia per le prestazioni di specialistica ambulatoriale che per le prestazioni di ricovero, hanno priorità assoluta rispetto alle classi già disciplinate nel PRGLA*».

Il successivo art. 3 dispone che «*La Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Commissione consiliare permanente in materia di sanità, emana specifiche linee guida per disciplinare nel PRGLA la classe di priorità assoluta da attribuire ai soggetti affetti dalla sindrome di Down*».

Successivamente, l'art. 6 del Capo III (*Disposizioni varie*) della legge 29 novembre 2023, n. 32 «*Modifiche alle leggi regionali 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) e 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022–2024) e disposizioni varie*» ha integrato le disposizioni

dell'art. 1 e 2 della l. reg. n. 20 del 2023, ampliando ulteriormente la platea dei beneficiari ed estendendo le disposizioni «*ai malati cronici con certificazione di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992*».

Nella relazione allegata all'emendamento approvato dal Consiglio con deliberazione n. 177 del 21.11.2023, che introduce le modifiche alla l. reg. n. 20/2023, si legge: «*Il presente emendamento è finalizzato ad adempiere all'impegno assunto col Governo nazionale per assicurare parità di trattamento tra tutti i soggetti portatori di disabilità, evitando così un contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale (…). La presente proposta ha carattere ordinamentale e pertanto non comporta oneri per il Bilancio regionale*».

La scheda di analisi tecnico – normativa (ATN) osserva al riguardo, che «*Non sembra [...] rientrare nella disponibilità del legislatore regionale la modifica del sistema delle priorità previste dal Piano Nazionale delle Liste d'Attesa vigente, né tantomeno appare possibile implementare, con legge regionale, il novero delle aree prioritarie dal momento che, anche tale attività, risulta prerogativa della concertazione Stato-Regioni, essendo legate ad esigenze di uniformità sul territorio nazionale [...]. Per quanto sopra detto si ritiene, la presente proposta di legge non allineata al dettato costituzionale di cui all'art.117 ed alla normativa nazionale vigente*».

Ciò posto, in sede istruttoria la Regione è stata invitata a relazionare circa la potenziale violazione delle disposizioni nazionali in materia di liste d'attesa e a trasmettere le linee guida adottate dalla Giunta regionale.

È stato chiesto, inoltre, di chiarire se fossero state adeguatamente valutate le ricadute, in termini di oneri finanziari discendenti dalle sopra richiamate disposizioni normative, in considerazione della circostanza che l'individuazione di "*interventi prioritari*", ulteriori rispetto a quelle già previsti dal Piano nazionale, da garantire nei tempi massimi di attesa previsti dal PNGLA e dal PRGLA, avrebbe potuto richiedere un'integrazione delle prestazioni sanitarie rese in regime istituzionale, con ricorso a maggiori risorse umane e finanziarie, di entità e provenienza non precisata nella norma regionale.

Alla Regione è stato chiesto, infine, di fornire la documentazione afferente all'asserito impegno assunto col Governo nazionale di assicurare parità di trattamento tra tutti i soggetti portatori di disabilità di cui alla citata deliberazione del Consiglio n. 177/2023.

Riscontro della Regione

La Regione, in sede di riscontro, ha dichiarato di aver predisposto un piano di recupero liste d'attesa coerente con il PNGLA, come deducibile dalla nota prot. n.r_puglia/AOO_005/PROT/22/07/2023/0005680 (trasmessa in allegato), con la quale sono state fornite alle strutture sanitarie indicazioni puntuali per il trattamento dei pazienti "noti" al Servizio Sanitario Regionale (trattasi di pazienti già affetti da patologie croniche/rare).

L'Ente ha precisato, pertanto, che «*non si è inteso dedicare un percorso specifico per i pazienti con sindrome di Down, bensì con la deliberazione di Giunta regionale n. 1568 del 13/11/2023 (D.G.R. n. 262 del 06/03/2023 - Disposizioni attuative e modalità organizzative per il recupero delle liste di attesa ai sensi del decreto-legge 29 dicembre 2022 n. 198 coordinato con la legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" dell'art. 4, commi 9 septies e 9 octies), richiamando quanto espressamente previsto dalla deliberazione di Giunta regionale n. 262 del 06/03/2023* (L.R. n.13/2019 - D.G.R. n.745/2019 - Disposizioni attuative e modalità organizzative per il recupero delle liste di attesa - Linee di indirizzo per l'aggiornamento e la rimodulazione dei Programmi attuativi aziendali per il recupero delle liste di attesa – Approvazione*) e dal PNGLA, sono state individuate le prestazioni da recuperare, fermo restando in particolare la garanzia di percorsi dedicati ai pazienti con patologia accertata, in attuazione dell'art. 5 della citata deliberazione di Giunta regionale 262/2023. Il recupero liste d'attesa è avvenuto prevalentemente in attività ordinaria, al fine di riportare la produzione ai livelli ante pandemia e, dunque, all'anno 2019*».

È stato rappresentato, inoltre, che il "*Coordinamento Regionale Malattie Rare*" sta predisponendo un documento tecnico per la gestione delle liste d'attesa per le prestazioni riferite alle patologie di riferimento, tra le quali è ricompresa la sindrome di Down e che tale documento «*sarà adottato con deliberazione di Giunta regionale, previa approvazione da parte dei Ministeri affiancanti*».

In ordine alla quantificazione degli oneri, il Consiglio regionale ha evidenziato che, non essendo state introdotte nuove prestazioni nell'ambito delle classi già disciplinate nel PRGLA adottato con L.R. n. 13/2019, ma avendo previsto un diverso regime nelle priorità da attribuire ai percorsi diagnostico-terapeutici, ha ritenuto che la norma regionale in argomento avesse esclusivamente natura ordinamentale.

L'Ente non ha trasmesso la documentazione afferente all'asserito «*impegno assunto col Governo nazionale per assicurare parità di trattamento tra tutti i soggetti portatori di disabilità di cui alla citata deliberazione del Consiglio n. 177/2023*» né ha fornito chiarimenti in merito alla potenziale violazione delle disposizioni nazionali in materia di liste d'attesa, come segnalata dalla *Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi* del Consiglio regionale, in sede di Relazione Tecnico Normativa (ATN).

Osservazioni della Sezione

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione non senza rilevare come, contrariamente a quanto asserito in sede di controdeduzioni, l'articolato normativo (art. 1 e 2 delle legge regionale) sembrerebbe favorire percorsi diagnostici e terapeutici prioritari e specifici per le persone affette da sindrome di Down (nonché, per i malati cronici con certificazione di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992, giusta integrazione legge n. 32 del 2023), così implementando il Piano Regionale di Governo delle Liste d'Attesa (PRGLA).

La stessa relazione della *Sezione Studi e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia* presso il Consiglio regionale precisa che *«La PDL in questione si propone di adottare un programma di prevenzione con controlli clinici laboratoristici e strumentali periodici adeguato alle persone con sindrome di Down, prevedendo inoltre percorsi diagnostici-terapeutici prioritari rispetto alle classi già disciplinate nel Piano Regionale di Governo delle Liste d'Attesa (PRGLA adottato con L.R. 13/2019) per eliminare le liste di attesa per i soggetti con disabilità».*

Il legislatore regionale, in ordine a tali specifici programmi diagnostici e terapeutici e ai percorsi diagnostici-terapeutici "prioritari" rispetto alle classi già disciplinate nel Piano Regionale di Governo delle Liste d'Attesa, non fornisce alcuna informazione in ordine a una possibile ricaduta in termini finanziari.

La *Sezione Studi e Supporto alla Legislazione*, invitata a pronunciarsi sulla necessità o meno di una quantificazione degli oneri discendenti dalla presente legge, ne riconosce la natura squisitamente "ordinamentale" di mera *«modifica della disciplina regionale attinente al Piano regionale di Governo delle Liste di Attesa (PRGLA)»*, come tale priva di effetti di carattere finanziario.

Osserva, tuttavia, il Collegio come tale prospettazione sollevi non poche perplessità se sol si consideri che l'implementazione del PRGLA e la previsione di percorsi prioritari ulteriori

rispetto alle classi già disciplinate (da garantire nei tempi massimi di attesa previsti dal PNGLA e dal PRGLA), in uno all'attribuzione e lo svolgimento di nuovi compiti a strutture già esistenti, potrebbe verosimilmente richiedere un'integrazione delle prestazioni sanitarie rese in regime istituzionale e il ricorso a maggiori risorse umane e finanziarie, di entità e provenienza che restano allo stato non precisate nell'ambito della legge regionale.

È evidente, pertanto, che la previsione in tale evenienza di una clausola di invarianza finanziaria priva di indicazioni circa, ad esempio, l'organico interessato all'adempimento delle nuove funzioni assegnate o la disponibilità dei mezzi necessari per il loro svolgimento rischia di risolversi in una mera "clausola di stile".

Si ritiene, pertanto, che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

***

Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 24 «*Disposizioni in materia di assunzioni di personale*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 720 del 28.02.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

La l. reg. n. 24 del 2023 mira a favorire l'utilizzazione delle graduatorie definitivamente approvate dalla Regione Puglia da parte di altre Amministrazioni.

La *ratio* sottesa alla legge in parola, secondo quanto emerge dalla relazione allegata, sarebbe quella di consentire agli enti strumentali e agli enti pubblici vigilati della Regione Puglia di «*alleggerirsi dei gravosi adempimenti derivanti dalla gestione delle procedure concorsuali e di risparmiare importanti risorse economiche connesse alla svolgimento delle stesse*».

L'art. 1, nella sua formulazione originaria, prevedeva che «*Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nello svolgimento della procedura assunzionale, attingono prioritariamente, nel caso di uguali figure professionali, dalle graduatorie definitive approvate della Regione Puglia, fatte salve le graduatorie vigenti presso le suddette amministrazioni*».

L'art. 1 è stato modificato **dall'art. 15 della l. reg. n. 28 del 2023.**

L'attuale disposizione dell'art. 1 della legge n. 24 del 2023 prevede due distinte ipotesi assunzionali:

i) una, in termini di obbligo, per le Agenzie regionali (cfr. comma 1: *Le Agenzie regionali, nello svolgimento della procedura assunzionale, attingono, nel caso di uguali figure professionali, dalle graduatorie della Regione Puglia definitivamente approvate, fatte salve le procedure in corso e le graduatorie vigenti presso le suddette amministrazioni*»);

ii) l'altra, in termini di facoltà e previa stipula di una convenzione disciplinante i rapporti tra la Regione e l'ente richiedente, per le "*Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*" (cfr. comma 2).

Il terzo comma precisa, infine, limitatamente al personale assunto presso i Comuni, che lo stesso «*resta in servizio a tempo indeterminato presso le Amministrazioni comunali stesse*».

La legge in esame è stata ulteriormente modificata dalla l**. reg. 29 dicembre 2023, n. 37** «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024 e bilancio pluriennale 2024-2026 della Regione Puglia (**legge di stabilità regionale 2024**)*» che, **all'art. 107** introduce modifiche al comma 2 (dopo le parole: «*previa convenzione disciplinante i rapporti tra la Regione e l'ente richiedente l'utilizzo*» sono aggiunte le seguenti: «*nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dalla vigente normativa statale*») e al comma 3 (sostituito dal seguente: «*La Regione Puglia non procede all'assunzione del personale già assunto, a tempo indeterminato, da altri enti per effetto dello scorrimento delle sue graduatorie, relative al reclutamento di personale a tempo pieno e indeterminato, messe a disposizione degli stessi*»*).*

Nel referto tecnico allegato si fa presente che «*l'emendamento ha lo scopo di definire il perimetro di applicazione della l.reg. 20 ottobre 2023 n. 24, circa l'utilizzo delle graduatorie delle procedure concorsuali della Regione Puglia. Il comma 1 dell'art. 1 prevede un obbligo a carico delle Agenzie regionali di utilizzo delle graduatorie regionali in caso di necessità di identiche figure professionali, fatte salve le procedure già avviate e le graduatorie vigenti presso tali Enti, mentre il comma 2 dell'art. 1 prevede la stipula di convenzioni che disciplinano i rapporti tra la Regione e le pubbliche amministrazioni che intendono utilizzare le graduatorie regionali*».

L'emendamento approvato reca la clausola di invarianza finanziaria.

In ordine alla disposizione di cui all'art. 1 della legge n. 24 del 2023 (come modificata dalla legge n. 28 del 2023), l'Ente è stato invitato a chiarire: ***i)*** se l'obbligo previsto in capo alle Agenzie regionali di attingere dalle graduatorie della Regione incontrasse un limite nei

vincoli finanziari in materia di assunzioni e nel programma annuale del fabbisogno del personale approvato per le medesime Agenzie; ***ii)*** se l'utilizzo delle graduatorie regionali dovesse ritenersi circoscritto alle sole graduatorie vigenti e cosa dovesse intendersi per *uguali figure professionali*"; ***iii)*** la compatibilità della previsione del primo comma (dedicata alle Agenzie regionali e formulata in termini di "obbligo") con la disciplina recata dall'art. 3, comma 61 della legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003) che, in materia di utilizzazione delle graduatorie di altri enti, contempla una mera facoltà e prescrive il «*previo accordo tra le Amministrazioni interessate*»; ***iv)*** la conciliabilità della previsione di cui all'art. 1, comma 1, che prevede l'obbligo per le Agenzie regionali di attingere dalle graduatorie concorsuali approvate dalla Regione, con le recenti proposte di legge all'esame del Consiglio, aventi ad oggetto la soppressione delle Agenzie regionali e il conseguente assorbimento del relativo personale nei ruoli del "Dipartimento regionale competente per materia" (PDL n. 925 del 23.10.2023 e PDL n. 1062 del 13.11.2023);

L'Ente, con riscontro fornito a cura del Consiglio regionale, ha affermato la compatibilità delle disposizioni regionali in argomento con la vigente normativa statale, richiamando i contenuti della nota del 6.12.2023 a firma della Presidente del Consiglio regionale, resa in risposta alle «*Osservazioni dell'Ufficio legislativo del Ministero della Pubblica Istruzione sui contenuti della legge n. 24/2023, come modificata dall'art. 15 della legge regionale 28/2023*».

In particolare, il Ministero sollevava perplessità in ordine al comma 2 dell'art. 1 della legge in esame, ravvisando un potenziale travalicamento della competenza del legislatore statale in materia di reclutamento di pubblici dipendenti.

Nella nota di riscontro si afferma che «*Tale considerazione non appare condivisibile in quanto il ricorso all'utilizzo di graduatorie di altri Enti è riconosciuta dall'art. 3, comma 61, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria per l'anno 2004) secondo cui "(...) in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'art. 9 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, le Amministrazioni Pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure di cui ai commi da 53 a 71, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre Amministrazioni, previo accordo tra le Amministrazioni interessate". L'applicazione è stata estesa anche alle Regioni e agli Enti locali in quanto gli stessi partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica [...].*

Si osserva, altresì, che «*[...] essendo la Puglia titolare di interventi previsti nel PNRR, può trovare applicazione anche l'art. 16, comma 3-bis del D.L. 146/2021, convertito in legge 215/2021, che così dispone: "In considerazione dell'urgenza di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, inclusi le regioni e gli enti locali, possono utilizzare le graduatorie ancora vigenti di concorsi per dirigenti di seconda fascia e funzionari, banditi anche da altre pubbliche amministrazioni, mediante scorrimento delle stesse nel limite delle assunzioni effettuabili ai sensi della normativa assunzionale vigente"[...].*

Ne consegue, a parere della Regione, che non si ravvisa alcun travalicamento della competenza del legislatore statale in materia di reclutamento dei pubblici dipendenti, tanto più che «*la norma regionale prevede una mera facoltà e non una imposizione, per le altre Pubbliche Amministrazioni, ad attingere personale dalle proprie graduatorie*».

Nella nota di risposta si afferma, altresì, che «*Non si ravvisa nel testo normativo di cui trattasi - né potrebbe essere ipotizzato, nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata – alcuna deroga ai vincoli finanziari in materia di assunzioni, né con riferimento all'Ente Regione né alle Agenzie regionali*».

Circa, infine, la conciliabilità della previsione di cui all'art. 1, comma 1, con le recenti proposte di legge all'esame del Consiglio, aventi ad oggetto la soppressione delle Agenzie regionali, è stato affermato che «*Non è stata effettuata alcuna valutazione di compatibilità [...] della previsione dell'art. 1 comma 1 con Proposte di Legge in itinerùe, in quanto mere proposte che non costituiscono un parametro di legittimità*».

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto delle controdeduzioni rese dall'Ente che descrivono con maggior dettaglio l'iniziativa legislativa, rammentando, in linea generale, come l'individuazione della modalità di reclutamento da parte delle Amministrazioni debba, in ogni caso, avvenire nell'ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore che assoggetta l'utilizzo delle graduatorie di altri Enti a una serie di condizioni inderogabili, tra cui il "previo accordo" tra le amministrazioni interessate e il rispetto del principio della "concorsualità" che a sua volta richiede, ai fini dell'assunzione, l'omogeneità tra i posti da coprire e quelli disponibili in graduatoria (requisito che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, deve intendersi riferito sia al "*profilo e alla categoria professionale del posto che si intende coprire, che devono essere del tutto corrispondenti a*

quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare" …."sia "*ad ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti in comparazione*" (cfr. deliberazioni Sez. controllo Umbria n. 124/2013 e n. 28/2018).

Accoglie con favore le modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2024 al comma 2 e 3 dell'art. 1 della legge regionale in esame, in punto di necessario «*rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dalla vigente normativa statale*».

Al contempo esprime perplessità in ordine alla differente disciplina dettata per le Agenzie regionali (comma 1), che non appare pienamente rispondente alla normativa statale (art. 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350).

Infine, richiama l'attenzione della Regione sulla necessità di valutare, con riferimento a tali enti strumentali, prima ancora che il rigoroso rispetto dei vincoli assunzionali *ex lege* previsti, la sussistenza, in concreto, di un reale ed effettivo fabbisogno aggiuntivo di personale, in ossequio al principio costituzionale di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost..

***

Legge regionale 20 ottobre 2023, n. 25 «*Circolazione dei crediti d'imposta*».

Proposta di legge di iniziativa consiliare n. 906 del 02.10.2023

Relazione tecnico-finanziaria: assente

Referto tecnico: assente

Con la l.reg. n. 25 del 2023, la Regione, al fine di fronteggiare il problema dello stock dei crediti "incagliati" (ossia dei crediti che giacciono nei cassetti fiscali dei contribuenti senza trovare acquirenti sul mercato), promuove la circolazione dei crediti fiscali tramite l'acquisizione, da parte degli enti pubblici regionali e delle società controllate dalla Regione (non inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31.12.2009 n.196), dei crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui all'articolo 121, lett. a) e b), del decreto-legge 19.5.2020, n.34 (rispettivamente, sconto in fattura e cessione del credito di imposta) per interventi effettuati da imprese aventi sede legale e/o operativa sul territorio regionale e relativi a immobili ubicati sul medesimo territorio (art. 1, comma 1).

I medesimi enti possono acquisire crediti fiscali anche dalle banche, ovvero dalla banca capogruppo, con cui abbiano stipulato un contratto di conto corrente, a condizioni di

mercato e comunque a un prezzo inferiore al valore nominale del credito, per un loro utilizzo diretto in compensazione nei limiti della capienza fiscale e contributiva propria. La medesima banca è tenuta a garantire il buon fine del credito (art. 1, comma 2).

L'art. 2 della legge in esame (*Misure per il trasferimento dei crediti fiscali*), al comma 1, lett. a), prevede che la Regione monitori, anche attraverso l'istituzione di un'apposita piattaforma elettronica, l'andamento degli interventi e dei crediti fiscali consentendo la pubblicazione e la consultazione tra gli operatori delle domande e offerte di acquisto di detti crediti. Prevede, altresì, la possibilità di avvalersi di piattaforme o elenchi elettronici già realizzati da associazioni o federazioni di committenti, professionisti e imprese.

L'art. 2, al comma 1, lett. b) e c) prevede specificamente per gli «*enti pubblici regionali non economici*» e le «*società partecipate*» «*non inclusi nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della l. 196/2009*» (giusta previsione di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) del **decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11** «*Misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34* », convertito con modificazioni dalla legge 11 aprile 2023, n. 38), la possibilità di acquisire crediti fiscali, con facoltà di ulteriore cessione del credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, ai sensi dell'articolo 121, comma 1, del d.l. 34/2020, ovvero anche per un loro utilizzo diretto in compensazione nei limiti della capienza fiscale e contributiva propria.

L'art. 2, comma 2, demanda poi alla Regione l'individuazione dei criteri per la valutazione della consistenza della capacità di compensazione annua o mensile, mediante il modello F24 degli enti pubblici economici regionali nonché delle società partecipate da essa controllati.

L'art. 2, comma 3, prevede che «*Nell'ambito delle operazioni di trasferimento dei crediti di cui agli articoli 2 e 3, l'acquisto dei crediti avviene, in ogni caso a condizioni di mercato e, comunque, entro un prezzo non superiore al valore nominale del credito*».

L'art. 3 (*Adempimenti*) prevede infine che «*Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione, informata la commissione consiliare competente, disciplina con propria deliberazione le modalità di attuazione di quanto previsto negli articoli 1 e 2*».

La relazione allegata alla proposta di legge formula una serie di raccomandazioni.

In particolare, osserva che «*in ragione del descritto meccanismo di circolazione dei crediti fiscali di cui al D.L. n. 34/2020, che assicura la conservazione del prezzo/valore di acquisto dei crediti*

(qualora non si appartenga al novero dei soggetti bancari/assicurativi) solo nel caso in cui i medesimi siano destinati ad essere direttamente compensati dal cessionario, assume un estremo valore ed importanza quanto ha rilevato il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nel parere espresso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito alla legittimità costituzionale della LR Basilicata n.20/2023 "Circolazione dei crediti fiscali per efficientamento energetico del patrimonio edilizio [...] Ebbene, in merito agli interventi previsti dalla Regione Basilicata il MEF ha indicato che nel rispetto del principio di leale collaborazione è necessario procedere sia ad una valutazione della capienza fiscale e dei criteri d'acquisto dei crediti da parte degli enti e delle società partecipate e contestualmente bisogna attivare una specifica convenzione con l'Agenzia delle Entrate ed ulteriormente suggerisce di inserire un richiamo espresso ai commi 6, 6 bis, 6 ter e 6 quater dell'art.121 del DL 34/2020 che individuano la responsabilità solidale del cessionario nell'ipotesi di crediti inesistenti».

Tanto premesso, la Regione è stata invitata a trasmettere la deliberazione di Giunta sulle modalità di attuazione della circolazione dei crediti d'imposta di cui all'art. 3 della legge regionale, unitamente a copia del parere MEF citato nella relazione allegata alla proposta di legge.

È stato chiesto, inoltre, di chiarire:

i) se la prevista compensazione dei crediti, nei limiti della capienza fiscale e contributiva del cessionario, costituisse anche condizione e limite all'acquisto del credito di imposta (che non potrà, pertanto, superare il valore della capienza fiscale e contributiva del cessionario);

ii) se l'attività di promozione della Regione Puglia per l'acquisto dei crediti di imposta da parte dei propri organismi implicasse qualche forma di contributo e/o erogazione e/o trasferimento da parte della Regione, ovvero, se le risorse finanziarie impiegate dagli enti pubblici regionali e/o società controllate e partecipate, per l'acquisto dei crediti fiscali edilizi, provengano esclusivamente dalle disponibilità dei propri bilanci;

iii) se gli articoli 1 e 2 regolino, come sembrerebbe, due distinte fattispecie di acquisto dei crediti di imposta: una *pro solvendo* (art. 1, comma 2, cessione da parte delle banche, a un prezzo "inferiore" al valore nominale, garantito e non ulteriormente cedibile) e l'altra *pro soluto* (art. 2, comma 1, lett. b e c, cessione anche da soggetti

diversi dalle banche, a un prezzo "non superiore" al valore nominale, non garantito e ulteriormente cedibile);

iv) il motivo del riferimento, nell'art. 1, a "*enti pubblici regionali*" e "*società controllate dalla Regione*", mentre nell'art. 2 a "*enti pubblici regionali non economici*" e "*società partecipate*", soggetti giuridici non pienamente sovrapponibili;

v) il motivo del riferimento agli art. 2 e 3 contenuto all'art. 2, comma 3;

vi) se la società avesse effettuato una stima dei costi legati alla istituzione della piattaforma elettronica, ovvero all'utilizzo di piattaforme o elenchi elettronici già realizzati da associazioni o federazioni di committenti, professionisti e imprese di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), relazionando, in caso positivo, circa la ritenuta neutralità finanziaria dell'operazione.

Riscontro della Regione

L'Ente ha trasmesso la deliberazione della Giunta regionale n. 548 del 30 aprile 2024 di approvazione dei criteri e delle modalità di attuazione della legge n. 25/2023, e la nota MEF GAB prot. n. 34192 del 7 agosto 2023, riguardante la legge regionale della Basilicata citata nella relazione allegata alla proposta di legge.

Inoltre, ha chiarito che:

i) la compensazione dei crediti, quantificata con la DGR n. 548 del 30 aprile 2024, costituisce sia una condizione che il limite quantitativo all'acquisto dei crediti di imposta;

ii) l'attività di promozione non comporterà oneri a carico del bilancio regionale ed «*avverrà esclusivamente con i consueti canali istituzionali*»;

iii) l'unica fattispecie che troverà concreta attuazione è quella prevista dall'art. 1, comma 2, ovvero la cessione da parte delle banche, con assunzione della garanzia;

iv) «*la volontà del legislatore è stata quella di fare riferimento ai soggetti non inclusi nell'elenco, aggiornato annualmente, previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La differente denominazione rinvenibile negli articoli 1 e 2 è probabilmente da ascriversi ad una non rigorosa ed uniforme definizione dei soggetti potenzialmente interessati all'acquisizione ed alla successiva compensazione dei crediti. L'applicazione concreta della legge ha consentito di individuare – come si evince dalla deliberazione della Giunta regionale*

n. 548 del 30 aprile 2024 - solo due società interamente partecipate dalla Regione, ovvero in primis, Aeroporti di Puglia spa e Acquedotto Pugliese spa»;

v) il riferimento evidenziato dalla Sezione agli artt. 2 e 3 contenuto all'art. 2, comma 3, *appare improprio, in quanto l'acquisto dei crediti è previsto dall'articolo 1 e non dai successivi articoli 2 e 3*;

vi) *«le due società interamente partecipate dalla Regione Puglia - Aeroporti di Puglia spa e Acquedotto Pugliese spa - che avranno la facoltà di acquistare crediti e procedere alla successiva compensazione, in base a quanto dichiarato nel corso delle riunioni del tavolo tecnico istituito in base alle previsioni dell'articolo 4 della L.R. n. 25/2023, hanno dichiarato che utilizzeranno piattaforme già esistenti e nella loro disponibilità; l'applicazione concreta della disciplina legislativa regionale, pertanto, non comporterà oneri aggiuntivi a carico dei bilanci delle predette due società».*

Osservazioni della Sezione

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione, che consegnano elementi utili a delineare, più nel dettaglio, i confini delle misure volte a incentivare la circolazione dei crediti di imposta.

Auspicabile sarebbe, in un'ottica chiarificatrice, un adeguamento del testo legislativo alla reale portata dello strumento, attraverso l'esplicitazione dei presupposti e delle condizioni sottese all'attivazione delle misure, in uno alle ragioni sottese all'invarianza finanziaria (cfr. art. 5 della presente legge a mente del quale *«le disposizioni della presente legge sono attuate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente e non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale»),* all'interno della relazione tecnico-finanziaria che, come più volte precisato, appare necessaria anche nel caso di asserita "invarianza finanziaria".

Il Collegio evidenzia, altresì, come non sia stata adeguatamente affrontata la problematica inerente ai cc.dd. "oneri a carico" degli enti regionali potenzialmente interessati all'acquisizione e alla successiva compensazione dei crediti, anche solo al fine di dimostrarne l'invarianza finanziaria. Si richiama, pertanto, l'attenzione della Regione sulla necessità che la relazione tecnico-finanziaria dia contezza anche di tali profili ai sensi degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

***

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

L'analisi condotta sulla produzione legislativa relativa al 2023 ha fatto emergere, ancora una volta, la non perfetta aderenza della tecnica legislativa impiegata ai principi che presiedono l'individuazione delle coperture finanziarie.

Le criticità rilevate appaiono in larga parte sovrapponibili a quelle degli anni precedenti (deliberazione n. 120/2023/RQ, n. 126/2022/RQ, n. 142/2021/RQ); in particolare, permangono difficoltà nel procedimento di **stima degli oneri finanziari.**

Ed invero, se per un verso si assiste a un sensibile miglioramento del contenuto delle relazioni tecnico-finanziarie che, ove presenti, forniscono maggiori elementi di dettaglio tali da consentire la verifica sia dell'entità degli oneri correlati sia della congruità della relativa copertura finanziaria, nondimeno si riscontra la sistematica assenza di tale documento informativo nel caso di disegni di legge di iniziativa della Giunta, nonché il mancato aggiornamento della relazione medesima in occasione dell'approvazione di emendamenti in sede consiliare (cfr. ll. rr. n. 3, n. 6 e n. 21 che hanno subito profonde modificazioni in sede di approvazione definitiva con ciò minando l'attendibilità delle valutazioni contenute nelle relazioni iniziali).

Al riguardo, come già segnalato con deliberazione di questa Sezione n. 120/2023/RQ, si ritiene opportuno ribadire la necessità che tutte le iniziative legislative (anche della Giunta) e tutti gli emendamenti proposti e approvati nel corso dei lavori consiliari siano sempre corredati di relazione tecnica e di referto tecnico e tanto in linea con l'art. 17, comma 3, della legge n. 169 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 [...]*».

Al fine di recepire più compiutamente le previsioni normative dell'art. 17, l. n. 196/2009, si auspica che la Regione provveda ad aggiornare la disciplina regionale tenendo conto della normativa statale, superando così la differenza che ancora oggi contraddistingue l'iter di presentazione dei disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e delle proposte di legge di iniziativa consiliare.

Le verifiche condotte sulle leggi regionali hanno evidenziato, altresì, nel 2023, un ampio ricorso, da parte del legislatore regionale, alla **legislazione cd. "non onerosa"** (si fa riferimento alle leggi contenenti disposizioni di carattere ordinamentale o regolatorio, ovvero che, pur implicando taluni effetti finanziari, non comportano nuovi oneri a carico del bilancio regionale e, pertanto, non richiedono l'individuazione di nuovi strumenti di copertura).

Più della metà delle leggi regionali approvate (ll. rr. nn. 1, 2, 5, 6, 8, 9, 12 ,13, 15, 16, 18, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 30, 36), contengono la clausola di invarianza o neutralità finanziaria (nell'articolato del testo legislativo ovvero nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge); cinque afferiscono alla materia della sanità.

Come noto, l'art. 17, comma 6-*bis*, della l. n. 196 del 2009, emendato dalla legge n. 163 del 2016, impone anche al legislatore regionale (in virtù del rinvio operato dall'art. 19 della legge n. 196 del 2009) di corredare le proposte di legge, prive di effetti finanziari, di puntuali relazioni tecniche, idonee a comprovare l'ipotesi di invarianza finanziaria; alla relazione tecnico-finanziaria deve seguire poi un'esplicita previsione nell'articolato legislativo (cd. clausola di invarianza o neutralità finanziaria).

Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi nel periodo considerato l'assenza nell'apposita sede (relazione tecnico-finanziaria/referto tecnico) dei dati e degli elementi idonei a comprovare la neutralità finanziaria delle norme (es. l'indicazione dell'entità delle risorse esistenti a legislazione vigente idonee a realizzare le finalità indicate nella disposizione) e lo stesso referto tecnico si riduce a un mero enunciato testuale fondato su affermazioni del tutto apodittiche.

Diverse leggi, inoltre, non riportano nell'articolato legislativo in maniera esplicita la clausola di neutralità finanziaria.

Tali mancanze rendono particolarmente complessa la verifica dell'invarianza finanziaria, non consentendo nella maggior parte dei casi, l'esame del solo testo normativo, di escludere in radice l'esistenza di oneri a carico del bilancio regionale.

Tale problematica, già rilevata dalla Sezione con le deliberazioni n. 120/2023/RQ, n. 126/2022/RQ e n. 142/2021/RQ, non appare superata e non è priva di rilevanza se sol si consideri che l'erronea qualificazione di una disposizione di legge come finanziariamente neutrale appare suscettibile di produrre, nel tempo, l'emersione di sopravvenienze a carico

del bilancio regionale e generare problemi di sostenibilità della spesa nel lungo periodo, salvo ritenere che «*effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe, però, una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra*» (in termini, Sezioni riunite della Corte dei conti, deliberazione n. 4/RQ/2019).

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. 17/2022** 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 discendenti.

Si rimarca, come già fatto in passato, l'esigenza di distinguere, in coerenza con la *ratio* della normativa contabile, il momento dell'individuazione e quantificazione degli oneri finanziari

rispetto a quello pur strettamente consequenziale della relativa copertura, non potendosi ritenere il primo profilo assorbito e implicitamente compreso nella sola indicazione della copertura (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. 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. 147/2018).

Si richiama, pertanto, l'attenzione della Regione sulla necessità di redigere, anche nel caso di leggi asseritamente non implicanti oneri finanziari, la necessaria relazione tecnico-finanziaria, tesa a comprovare l'invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale.

Auspicabile appare, al riguardo, una modifica della disciplina regionale volta ad allinearne il contenuto alla richiamata disciplina statale (art. 17, comma 6-*bis*, della legge n. 196 del 2009).

Venendo alle **modalità di copertura** prescelte, in disparte le sei leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio che formeranno oggetto di trattazione separata (Capitolo 5), la tabella che segue ne sintetizza le tipologie:

Tabella n. 1: Leggi di spesa Regione Puglia anno 2023 – Modalità di copertura

Legge	Tipologia di copertura
L. reg. n. 3/2023: "Genoma-Puglia. Programma di ricerca per la diagnosi precoce e la cura delle malattie rare su base genetica".	Risorse esistenti (stanziamento previsto con legge di stabilità regionale 2023)
L. reg. n. 7/2023: "Norme per lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela dell'artigianato pugliese"	Risorse esistenti (quote vincolate dell'avanzo di amministrazione formatesi negli esercizi precedenti sui capitoli di spesa collegati al capitolo di entrata E2033825 "*Somma assegnata dal Cipe con Delibera per il cofinanziamento di programmi di riqualificazione e di rivitalizzazione del sistema distributivo*" da riscriversi nell'ambito della missione 14, programma 2, titolo 1, del bilancio 2023 per competenza e cassa)
L. reg. n. 10/2023: "Valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese. Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali)".	Fondi speciali (variazione in aumento della missione 5, programma 2, titolo 1, del bilancio autonomo regionale, per l'esercizio 2023, con riduzione di pari importo dello stanziamento sul "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*", missione 20, programma 3, titolo 1. Il medesimo stanziamento è assegnato in termini di

	competenza per ciascuno degli esercizi finanziari 2024 e 2025).
L. reg. n. 11/2023: "Disposizioni in materia di istituzione del servizio di Psicologia di base"	Residui passivi (risorse già attribuite alle ASL per il SSR iscritte nella missione 13, programma 01, titolo 01 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025).
L. reg. n. 17/2023: "Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda"	Fondi speciali (variazione in aumento di euro 66.500,00 sulla missione 10, programma 3, titolo 1; euro 81 mila sulla missione 9, programma 3, titolo 1; euro 52.500,00 sulla missione 15, programma 3, titolo 1; variazione in diminuzione del "*Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione*" missione 20, programma 3, titolo 1).
L. reg. n. 21/2023: "Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue"	Risorse esistenti Inizialmente: invarianza finanziaria (risorse disponibili a legislazione vigente Missione 13, Programma 1, Titolo 1, cap 1301097 RT del 10.07.2023) Dopo la modifica ad opera dell'art. 9, LR 34/2023: l'assegnazione, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 198 mila e, per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza, di euro 198 mila.
L. reg. n. 28/2021: "Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2023, n. 1 (Legge in materia di foreste e filiere forestali e disposizioni diverse) e disposizioni diverse"	Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa
L. reg. n. 31/2023: "Istituzione della Fondazione Secondo Federico"	Risorse esistenti (stanziamento previsto con legge di stabilità regionale 2023)
L. reg. n. 32/2024, art. 8	Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa
L. reg. n. 34/2023 (legge di assestamento e variazione)	Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati della legislazione regionale 2023.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, nel 2023 il legislatore regionale ha fatto ampio ricorso alla tecnica di **copertura cd. a "legislazione vigente".**

Osserva il Collegio che l'utilizzazione di risorse del bilancio a legislazione vigente costituisce una modalità di copertura non prevista nelle leggi di contabilità statale e regionale, in forza del principio per cui le risorse stanziate in bilancio dovrebbero di norma ritenersi già impegnate e dirette a sostenere le spese ivi previste per le finalità indicate dai rispettivi titoli sottostanti (leggi istitutive dell'onere), salvo procedere, ex art. 17, comma 1, lett. b), della legge n. 169 del 2009, alla preventiva e motivata riduzione delle precedenti autorizzazioni legislative di spesa (cfr. Corte cost. sentenza n. 200 del 2022 per cui: «*non è corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.*

Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziate 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)».

Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le "risorse in essere" risultino capienti, nel qual caso però, il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali, il che ripropone il tema della carenza delle relazioni tecniche.

Del pari non in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009 deve ritenersi la riscontrata prassi di assegnare al provvedimento legislativo una valenza 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 (ll. rr. n. 3, 7, 11, 21, 31/2023).

Tale *modus operandi*, come più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile, determina di fatto «*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 [...] Da ciò consegue un'alterazione dell'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio - laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, così come previsto l'art. 81, comma 3, Cost. – così alimentando il fenomeno di coperture per oneri nuovi o maggiori a valere sugli stanziamenti di bilancio in essere, i quali dovrebbero essere, invece, calibrati sulla legislazione previgente*» (in termini, 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)

Il rischio, invero, è che le risorse originariamente previste non si dimostrino sufficienti, al termine dell'esercizio, a finanziare integralmente le spese programmate, incidendo negativamente sugli equilibri di bilancio come cristallizzati in fase previsionale.

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 con riferimento alla necessità che lo spostamento di risorse da una finalità a un'altra richieda la

dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, oltre che accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sul titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso che, soprattutto nel caso di oneri inderogabili, andrà contestualmente rivisto attraverso una modifica legislativa di natura sostanziale.

Tali principi si compendiano nella necessità di «*tracciare con legge la riduzione delle disponibilità, a copertura di altro intervento da destinare alla nuova misura*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

Le relazioni tecnico-finanziarie allegate alle leggi regionali pugliesi oggetto di esame non recano elementi dimostrativi dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti da cui si intende attingere, né forniscono indicazioni sul titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso dal dimensionamento (non vengono, ad esempio, indicati gli interventi interessati dalla riduzione, ovvero le ragioni per cui i capitoli indicati risultavano sovrabbondanti), limitandosi viceversa a rinviare alla riduzione generica degli stanziamenti.

Tale rinvio del tutto generico, come osservato dalla giurisprudenza contabile «*non esclude, ma anzi implica [...] una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già ex ante spazi di copertura in previsione di eventuali necessità: tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità)*» (in termini, Sezioni riunite di controllo, deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/2024 "*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2023*").

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 2022, n. 33 "*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025*" (Allegato 19), in continuità con la legge di bilancio 2022, di un elenco dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione da finanziare con il fondo speciale di cui all'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011.

L'elenco, come è possibile evincere dalla tabella sotto riportata, consta di n. 13 proposte di legge; lo stanziamento complessivo al fondo ammonta, per la competenza 2023, a € 3.980.000,00 e per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025, a € 3.820.000,00:

Tabella n. 2: Composizione *Fondo speciale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione* (allegato 19 al bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025)

DESCRIZIONE PDL	TIPOLOGIA SPESA	COMPETENZA 2023	PLURIENNALE 2024	PLURIENNALE 2025	N. PDL	DATA PDL
Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano	SPESE CORRENTI	100.000,00	100.000,00	100.000,00	104	15/03/2021
Disposizioni in materia di Bioeconomia	SPESE CORRENTI	200.000,00	200.000,00	200.000,00	166	29/04/2021
Orti di Puglia. Disposizioni in materia di orti urbani, collettivi, didattici e socio-terapeutici	SPESE CORRENTI	100.000,00	100.000,00	100.000,00	650	07/12/2022
Istituzione fondo di solidarietà per le donne vittime di violenza domestica	SPESE CORRENTI	100.000,00	100.000,00	100.000,00	198	24/05/2021
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	150.000,00	218	29/06/2021
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	2.000.000,00	254	03/08/2021
Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone anziane	SPESE CORRENTI	20.000,00	20.000,00	20.000,00	287	30/09/2021
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	200.000,00	301	13/10/2021
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	100.000,00	326	05/11/2021
Sostegno alla filiera agricola trasparente e sviluppo del sistema di gestione dei dati in blockchain	SPESE CORRENTI	110.000,00	50.000,00	50.000,00	334	22/11/2021
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	200.000,00	100.000,00	100.000,00	401	19/01/2022
Valorizzazione, promozione e sostegno della Cultura bandistica pugliese. Modifica alla Legge Regionale n. 17 del 25/06/2013	SPESE CORRENTI	500.000,00	500.000,00	500.000,00	526	07/07/2022
Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda	SPESE CORRENTI	200.000,00	200.000,00	200.000,00	611	24/11/2022
		3.980.000,00	**3.820.000,00**	**3.820.000,00**		

Fonte: Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 33 *"Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025"* – Allegato 19.

Deve tuttavia rilevarsi, ancora una volta, come solo due dei tredici disegni di legge inseriti nel precitato elenco (PDL "*Valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese. Modifica alla legge regionale 25 giugno 2013 n. 17*"; PDL "*Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda*") abbiano visto perfezionare l'*iter* di approvazione nel 2023 (Legge regionale 15 giugno 2023, n. 10 «*Valorizzazione, promozione e sostegno della cultura bandistica pugliese. Modifica alla legge regionale 25 giugno 2013 n. 17*»; Legge regionale 15 giugno 2023, n. 17 «*Riconoscimento delle Isole Tremiti come luogo di libertà, integrazione europea, memoria, cultura, incanto e leggenda*»), con un complessivo utilizzo delle risorse accantonate al *fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione* di € 700.000,00 per ciascuno degli esercizi 2023, 2024 e 2025.

Altre tre proposte di legge di cui al citato elenco hanno definito l'iter di approvazione nel primo semestre 2024 (legge regionale 30 maggio 2024, n. 23 «*Disposizioni per la qualificazione e la valorizzazione del sistema del verde urbano*»; 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*»; 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*»).

Tale circostanza appare sintomatica di una possibile carenza di attendibile programmazione delle risorse in fase previsionale, che a sua volta finisce per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta pianificazione sottesi all'istituto del Fondo speciale, minandone la funzione sua propria.

Ancor più se si consideri che le risorse del Fondo speciale non utilizzate a fine esercizio, a norma dell'art. 49 del decreto legislativo n. 118 del 2011, confluiscono tra le economie di spesa e secondo il principio di equilibrio (complessivamente inteso) e quello di unità del bilancio, le economie su singoli capitoli di spesa non possono essere trasferite al bilancio successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, atteso che il concetto di economia di stanziamento è intrinsecamente incompatibile con quello di riprogrammazione (Corte cost. 241/2013 e 192/2012).

Unica eccezione, il caso di provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, nel qual caso può farsi riferimento alle quote non utilizzate che costituiscono quota accantonata del risultato di amministrazione, ma i provvedimenti legislativi andranno approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo.

Tra le **ulteriori criticità rilevate**, va segnalata l'adozione di iniziative legislative potenzialmente foriere di oneri, che tuttavia non recano alcuna indicazione, nemmeno in via presuntiva, degli oneri e delle risorse con le quali farvi fronte, in forza di una asserita neutralità finanziaria della previsione normativa.

Il riferimento è alle **leggi regionali nn. 6, 13 e 20 del 2023** che, a fronte di specifiche previsioni in punto di adozione di piani operativi di monitoraggio del fermo pesca e ripopolamento del riccio di mare (legge n. 6), avvio di programmi di formazione obbligatoria per il personale socio-sanitario addetto all'assistenza nelle strutture socio-residenziali (legge n. 13) e di incremento delle attività intestate alle strutture sanitarie nell'ambito delle operazioni di abbattimento delle liste di attesa (legge n. 20), prescindono da una qualsivoglia quantificazione dei costi da sostenere, così ingenerando dubbi circa la sussistenza di margini di copertura e di effettiva disponibilità delle relative risorse a legislazione vigente.

Di dubbia costituzionalità, inoltre, e lesive delle prerogative del Consiglio regionale, le disposizioni normative che demandano alla Giunta la facoltà di prorogare la durata degli interventi originariamente programmati (ll.rr. n. 3 e 21 del 2023).

Si rammenta al riguardo che la competenza ad innovare l'assetto finanziario del bilancio regionale, in termini di introduzione di nuovi e/o maggiori oneri, risulta intestata esclusivamente al Consiglio regionale, con l'effetto che qualsiasi provvedimento delegato alla Giunta che possa contenere, anche in prospettiva, il potere di quest'ultima di deliberare in via diretta su tali nuovi e/o maggiori oneri finanziari e/o sulla relativa copertura finanziaria, deve ritenersi precluso.

La Corte costituzionale è intervenuta specificamente sul punto chiarendo che *"il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti*

alla salvaguardia degli equilibri di bilancio – agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibile previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost." (cfr. Corte cost. sent. n. 192/2012).

La Sezione, infine, come negli anni precedenti, torna a ribadire che **la legge regionale di assestamento al bilancio** è una legge **ordinariamente** deputata ad adeguare la legislazione di spesa vigente alle nuove esigenze, tenuto sempre conto della salvaguardia degli equilibri di bilancio, senza apportare innovazioni alla legislazione sostanziale, sicché l'introduzione di nuovi o maggiori oneri di spesa dovrebbe a rigore trovare collocazione in apposite leggi regionali di spesa (cfr. art. 50 d.lgs. n. 118/2011, a mente del quale *«la legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio»*).

Inoltre, la legge di assestamento può esplicare con pienezza la propria funzione allocativa (di rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa in funzione delle necessità emerse in corso d'anno), solo se debitamente corredata di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui all'art. 17, comma 3, della l. n. 196/2009.

La legge regionale di assestamento n. 34/2023 reca disposizioni multisettoriali, anche innovative della legislazione vigente, non suffragate, nella maggior parte dei casi, da un'analitica esplicitazione dei criteri sottesi alla quantificazione degli oneri finanziari, limitandosi le stesse, il più delle volte, a dare per presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, viceversa, essere rappresentata e comprovata analiticamente.

In definitiva, con riferimento all'analisi della produzione normativa del 2023, 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.

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

Si suggerisce, altresì, di indicare, all'interno della relazione tecnico-finanziaria, con sufficiente precisione, **la morfologia giuridica degli oneri** da finanziare (precisazione che appare sistematicamente disattesa), distinguendo tra «*oneri inderogabili*», «*fattori legislativi*» e «*spese di adeguamento al fabbisogno*» (art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009).

Ed invero, **ai fini della valutazione del rispetto dell'obbligo di copertura (art. 81, terzo comma, Cost.), occorre preliminarmente muovere dall'individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma (obbligatorio o flessibile; continuativo o occasionale), per poi analizzarne la quantificazione (anche alla luce del corredo informativo recato dalla relazione tecnica e da altre eventuali note informative) e, infine, valutare la congruenza delle modalità di copertura adottate (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR; n. 10/2023/FRG).**

Da ultimo, non può non rilevarsi la criticità, riscontrata anche nel 2023, della difficile conciliabilità di talune leggi di spesa afferenti al settore sanitario (in particolare, ll.rr. n. 3, 15, 21 del 2023) con il divieto gravante sulla Regione Puglia, quale regione interessata dal **piano di rientro dal *deficit* sanitario**, di erogare servizi aggiuntivi rispetto ai LEA (la Regione Puglia, in data 29 novembre 2010, ha stipulato l'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 e da allora versa in regime di piano di rientro dal *deficit* sanitario).

Come in più occasioni affermato dalla Consulta nei confronti della stessa Regione Puglia, l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost. (cfr. sentenze **Corte cost. n. 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 142 del 2021, n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020,** con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità di diverse disposizioni normative regionali pugliesi che prevedevano l'introduzione di livelli ulteriori di assistenza sanitaria, in quanto ritenute confliggenti con le previsioni e i vincoli posti dal piano di rientro e idonee a compromettere e pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi assunti con la sottoscrizione dell'Accordo).

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.

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione ad opera di una Regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario di una prestazione non ricompresa nei LEA, oltre a contrastare con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, viola «*conseguentemente e congiuntamente*» gli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. m), Cost. «*erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali*» (Corte cost. n. 190/2022).

5. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nella produzione legislativa regionale del 2023

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

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

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

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

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

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

Nel corso dell'anno 2023 sono state promulgate sei leggi regionali aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

In dettaglio:

- legge regionale 30 marzo 2023, n. 4 «*XI legislatura – 14° 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 18 dicembre 2018, n. 65 , 18 dicembre 2018, n. 61 (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) e 18 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia, legge di stabilità regionale 2017)*»;
- legge regionale 15 giungo 2023, n. 14 «*XI legislatura – 15° 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 13 luglio 2017, n. 26 (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), 24 ottobre 2016, n. 26 (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), 30 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2017), 28 dicembre 2018, n.67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)), 18 dicembre 2018, n. 61 (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 dicembre 2018, n. 65 ("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), 13 luglio 2017, n. 26 (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 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia)»;*

- legge regionale 4 luglio 2023, n. 19 «*XI legislatura – 16° 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 disposizioni diverse*»;
- legge regionale 1 agosto 2023, n. 23 « *XI legislatura – 17° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 28 novembre 2023, n. 29 «*XI legislatura – 18° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
- legge regionale 19 dicembre 2023, n. 35 «*XI legislatura – 19° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

Con note prot. n. 1402 del 29.03.2024 e n. 2533 dell'11.06.2024, questa Sezione regionale di controllo ha trasmesso alla Regione delle richieste di chiarimenti in ordine agli aspetti che di seguito si andranno ad illustrare.

La Regione ha dato riscontro con note acquisite ai prot. Cdc n. 2090 del 13.05.2024 e n. 2656 del 19.06.2024.

***

Legge regionale 30 marzo 2023, n. 4 «*XI legislatura – i 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 18 dicembre 2018, n. 65 , 18 dicembre 2018, n. 61 (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) e 18 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia, legge di stabilità regionale 2017)*».

La Regione Puglia con **la l.r. n. 4/2023** ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) e lettera e) del d.lgs. 118/2011, come

modificato dal d.lgs. 126/2014, per complessivi **€ 3.785.919,32,** per la quasi totalità ascrivibili all'acquisizione di beni e di servizi senza preventivo impegno di spesa (art. 73, comma 1, lett. e).

In dettaglio:

- con l'**art. 1**, è stato riconosciuto un debito fuori bilancio, ai sensi dell'**articolo 73, comma 1, lettera a)**, per **euro 288,77** derivante dalla «*cartella di pagamento n. 01420220032539782001 notificata dall'Agenzia delle Entrate, riscossione in data 7 dicembre 2022 per l'imposta di registro della sentenza n. 1818 del 30 agosto 2019*». La norma prevede che al finanziamento di tale spesa si provveda mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti spese procedimentali e legali*" dell'esercizio finanziario 2023;
- con l'**art. 2**, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, ai sensi dell'**articolo 73, comma 1, lettera e)**, per **euro 3.785.630,55**, al finanziamento dei quali si è disposto di provvedere mediante utilizzo di **quote accantonate o vincolate nel risultato di amministrazione presunto 2022, da riversare in capitoli di spesa del bilancio autonomo per l'esercizio finanziario 2023,** dettagliatamente specificati in relazione a ciascuna voce di debito (cfr. provvedimento di variazione).

L'utilizzo delle quote accantonate afferisce a debiti del valore complessivo di € 3.491.101,21, mentre l'utilizzo delle quote vincolate afferisce a debiti del complessivo valore di € 294.529,34.

I debiti fuori bilancio coperti con quote vincolate del risultato di amministrazione afferiscono, nello specifico, a capitoli iscritti sulla **missione 13, programma 1, titolo 1**, per l'esercizio finanziario 2023, riguardando:

- spese per servizio di manutenzione dei sistemi hardware e software del datacenter regionale presso Innova Puglia Spa - capitolo U0741010 "*Spese per elaborazione dati - Legge 833/78 F.S.R.*" per € 45.444,54 (art. 2, lett. b);
- spese della sezione protezione civile, nell'ambito delle attività svolte per la struttura di supporto al Presidente della Regione Puglia, soggetto attuatore per l'emergenza covid-19, per i servizi indifferibili di supporto logistico ai magazzini di dispositivi di protezione individuale (dpi) e di materiali sanitari per la gestione della pandemia - capitolo U1301061 "*Emergenza Coronavirus. Spese per servizi ausiliari*" per euro 15.154,84 (art. 2, lett. n);
- spese della sezione protezione civile, nell'ambito delle attività svolte per la struttura di supporto al Presidente della Regione Puglia, soggetto attuatore per l'emergenza Covid-19, per lo smaltimento dei rifiuti prodotti dal laboratorio dello stabilimento

regionale di produzione dei dpi per l'emergenza - capitolo U1301061 "*Emergenza Coronavirus. Spese per servizi ausiliari*" per euro 609,56 (art. 2, lett. o);

- spese della sezione protezione civile, nell'ambito delle attività svolte per la struttura di supporto al Presidente della Regione Puglia, soggetto attuatore per l'emergenzaCcovid-19, per la fornitura, in emergenza, di gas medicinali per l'ospedale di emergenza presso la Fiera del Levante - capitolo U1301036 "*Spese per acquisto attrezzature, dispositivi sanitari ed allestimenti in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19*" per euro 60.748,98 (art. 2, lett. q);
- spese della sezione protezione civile, nell'ambito delle attività svolte per la struttura di supporto al Presidente della Regione Puglia, soggetto attuatore per l'emergenza covid-19, per la conduzione delle linee di produzione dello stabilimento regionale di produzione dei dpi per l'emergenza, pari ad euro 172.571,42 - capitolo U1301061 "*Emergenza Coronavirus. Spese per servizi ausiliari*" (art. 2, lett. r).

Nell'ambito dei debiti fuori bilancio che trovano copertura nelle quote accantonate del risultato di amministrazione 2022 si rilevano, in particolare, i debiti di cui all'art. 2, lett. e) del valore di € 137.431,50, e i debiti di cui all'art. 2, lett. j) del valore di € 7.373,92, inerenti a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa, al cui finanziamento si provvede, ai sensi dell'articolo 80 della l.r. 51/2021, e iscrizione della spesa nell'ambito della missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo U0001312 per l'esercizio finanziario 2023 "*Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi*".

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di specificare, nel dettaglio, quali fossero state le voci accantonate e vincolate utilizzate ai fini della copertura, non evincibili dai referti tecnici allegati ai disegni di legge.

Con nota di riscontro acquisita al prot. Cdc n. 2090 del 13.05.2024, l'Ente ha chiarito di aver attinto al «*Fondo perdite potenziali*» incluso tra gli «*Altri accantonamenti*» del risultato di amministrazione 2022, per € 3.491.101,21, e di aver fatto riferimento per euro 294.529,34 alle quote vincolate relative al capitolo U0741090 «*Trasferimenti e spese di parte corrente per il funzionamento del servizio sanitario regionale compreso gli interventi di cui all'art. 10 l.r.38/94 e art. 5 l.r. 10/89. Iniziative straordinarie di attività sanitaria e convegni della Regione Puglia*».

L'Ente, inoltre, ha precisato che i referti tecnici dei DDL originari, che prevedevano l'imputazione contabile sull'esercizio 2022, sono stati oggetto di aggiornamento nel 2023, con previsione anche di differenti coperture, segnalandone la pubblicazione

sul sito istituzionale. Dalla consultazione dei referti tecnici aggiornati si evince, tuttavia, che gli stessi fanno riferimento solo ad una generica copertura con quote accantonate o vincolate del risultato di amministrazione senza fornire ulteriori dettagli circa le componenti dell'avanzo utilizzate;

- con l'**articolo 3**, della l.r. n. 4/2023, infine, a parziale modifica delle leggi regionali di riconoscimento debiti fuori bilancio 18 dicembre 2018, n. 65, 18 dicembre 2018, n. 61 e 18 dicembre 2016, n. 40, la Regione ha riconosciuto legittimi e rideterminato nell'importo complessivo di euro 35.219,84, n. 6 debiti fuori bilancio inerenti a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni, per una differenza complessiva in favore dell'Ente, rispetto al totale già liquidato di € 32.174,20.

La relazione di accompagnamento allo schema di DDL n. 192 del 30.11.2022, riguardante i debiti riconosciuti con l'art. 2, lett. e) del valore di € 137.431,50 e i debiti rideterminati ai sensi dell'articolo 3, prevede che: «*E' pertanto necessario (…) compensare le somme accertate come dovute con il presente provvedimento (€ 137.431,50) con le maggiori somme già liquidate in forza delle medesime leggi (€ 32.174,20)*» e «*All'impegno e liquidazione in favore del creditore si provvederà con determinazioni della Sezione Amministrativa dell'Avvocatura regionale, compensando al momento del pagamento quanto deve essere recuperato per le maggiori somme già liquidate*».

***

Legge regionale 15 giugno 2023, n. 14 «*XI legislatura – 15° 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 13 luglio 2017, n. 26 (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), 24 ottobre 2016, n. 26 (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), 30 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2017), 28 dicembre 2018, n.67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)),*

18 dicembre 2018, n. 61 (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 dicembre 2018, n. 65 ("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), 13 luglio 2017, n. 26 (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 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia)».

Con la legge regionale n. 14/2023, la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.

In particolare, con l'**art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) e k)**, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 64.900,16** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a)**, in relazione a sentenze emesse dai Tribunali di Brindisi, Taranto, Trani e Foggia, dagli Uffici del Giudice di Pace di Rodi Garganico, Martina Franca, Altamura, San Giovanni Rotondo e Lucera, ad una cartella di pagamento dell'imposta di registro relativa alla sentenza n. 5149/2018 del Tribunale di Bari e ad un decreto di liquidazione CTU emesso dal Tribunale di Foggia.

Trattasi, prevalentemente, di provvedimenti emessi negli anni 2022 e 2023.

Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 411,77 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 49.511,29 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 891,51 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1316 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*";
- per € 14.085,59 con variazione in diminuzione al bilancio 2023 della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*".

Con l'**art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f)** e **g)**, si procede al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi **€ 586.103,65** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere e)**, al finanziamento della cui spesa si provvede:

- per € 143.967,96 mediante imputazione alla missione 11, programma 1, titolo 1, capitolo 531033 "*Spese per l'organizzazione le attività e gli interventi del servizio di protezione civile - l.r. 39/95 e l.r. n. 18/2000 - spese di funzionamento, manutenzione ordinaria e riparazioni*";
- per € 92.025,50 mediante imputazione alla missione 11, programma 1, titolo 2, capitolo 1101038 "*Lavori su beni di terzi finalizzati alle attività di protezione civile*";
- per € 288.382,12, in relazione a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi difensivi antecedenti il 31 dicembre 2011, conferiti in assenza di adeguato impegno di spesa, mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 111006 "*Art. 80 l.r. n. 51/2021. Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011*" tramite utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione 2022;
- per € 47.465,93, in relazione a compensi professionali spettanti ad avvocato esterno per incarico conferito in assenza di preventivo e/o adeguato impegno di spesa, mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo U0111007 "*Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni non rientranti nell'art. 80 l.r. n. 51/2021*" previa variazione in diminuzione del *Fondo per la definizione delle partite potenziali*, sia in termini di competenza che di cassa, missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 del bilancio di esercizio in corso;
- per € 6.376,64 mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti - Quota interessi*";
- per € 7.885,50, con imputazione alla missione 9, programma 8, titolo 1, capitolo 641025 "*Spese per l'esercizio delle competenze regionali in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento connesse alle autorizzazioni integrate ambientali*".

Con l'**articolo 3, comma 1, lett. a),** della l. r. n. 14/2023, a modifica delle lettere g), h) e i) del comma 1, dell'articolo 1 della legge regionale 13 luglio 2017, n. 26, sono riconosciuti legittimi e rideterminati nell'ammontare, n. 5 debiti fuori bilancio inerenti a compensi professionali per avvocati esterni.

Con **l'articolo 4, commi 1 e 2,** della legge regionale in esame, a parziale modifica delle lettere p) e q) del comma 1, articolo 1 della legge regionale 24 ottobre 2016, n. 26 e delle lettere hhh) e ppp) del comma 1, articolo 69 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 40, sono riconosciuti legittimi e rideterminati nell'ammontare, n. 10 debiti fuori bilancio inerenti a compensi professionali per avvocati esterni.

Con **l'articolo 5, commi 1, 2 e 3,** a parziale modifica dell'art. 117, comma 2, lett. c) della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67, a parziale modifica dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) ed e) della legge regionale 18 dicembre 2018, n. 61 e a parziale modifica dell'art. 1,

comma 1, lett. a) della legge regionale 18 dicembre 2018, n. 65, sono riconosciuti legittimi e rideterminati nell'ammontare n. 5 debiti fuori bilancio, sempre inerenti a compensi professionali per avvocati esterni.

***

Legge regionale 4 luglio 2023, n. 19 «***XI legislatura – 16° 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 disposizioni diverse***».

Con la legge regionale n. 19 del 2023 la Regione Puglia ha approvato il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 1.322.821,51.**

In particolare, con **l'art, 1, comma 1, lettere a), b), c) e d)** sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 1.284.824,74** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera a)**, in relazione alla sentenza n. 371/2023, r.g. 660/2019 emessa dalla Corte di appello di Lecce, nonché a pronunce del Tribunale delle acque pubbliche anno 2021 e degli Uffici del Giudice di pace di Altamura e Lucera anno 2023.

Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 191.714,18 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 52.442,32 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 20.182,17 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1316 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*";
- per € 4.097,63 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";
- per € 505.144,60 con imputazione alla missione 8, programma 1, titolo 1, capitolo U0801008 del bilancio regionale 2023 "*Spese per sorte capitale conseguenti a sentenze di soccombenza della Regione in contenziosi di competenza della Sezione Opere Pubbliche e Infrastrutture*";
- per € 511.243,84 attraverso l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 relative al "*Fondo contenzioso*", con reiscrizione sempre al medesimo capitolo U0801008 del bilancio regionale 2023.

Con l'**art. 2, comma 1, lettere a), b), e c)**, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 37.996,77** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera e),** in relazione a: compensi professionali spettanti a un avvocato esterno per incarico conferito in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa; diritti e onorari in favore dell'avvocatura distrettuale dello Stato di Lecce, derivanti dal contenzioso n. 6491/2004; spese per servizi di facchinaggio resi nei mesi di febbraio e marzo 2023.

Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 12.224,06 mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 111006 "*Art. 80 l.r. n. 51/2021. Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011*" (cfr. referto tecnico) tramite utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione;
- per € 702,00 con imputazione al bilancio in corso, alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 "*Gestione liquidatoria ex ERSAP Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 L.R. n. 18/97 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo. Spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*";
- per € 25.070,71 con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo 3470 "*Spese per servizi di trasporto, trasloco e facchinaggio*".

***

Legge regionale 1 agosto 2023, n. 23 «*XI legislatura – 17° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»

La legge regionale n. 23/2023 prevede il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 829.110,08.**

In particolare, con **l'art, 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g) e h)** sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 793.014,93** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera a)**, in relazione a: sentenze dell'Ufficio del Giudice di pace di Taranto e di Altamura; sentenze dei Tribunali di Brindisi, Trani e Bari, della Corte di appello di Lecce, del Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Napoli, del Tribunale amministrativo regionale del Lazio; all'ordinanza n. 2932/2020 della Corte di appello di Bari; all'ordinanza n. 502/2023 emessa dalla Suprema Corte di Cassazione; alla sentenza n. 317/2023 della Corte di appello di Bari; alla

regolarizzazione di carte contabili, provvisorio di uscita n. 53 del 26 maggio 2023. Trattasi, prevalentemente, di provvedimenti emessi nell'anno 2023.

Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 26.640,01 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 182.311,51 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 15.166,97 con imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1316 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota rivalutazione monetaria*";
- per € 18.189,00 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";
- per € 182.840,72 attraverso l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 relative al "*Fondo contenzioso*" con reiscrizione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";
- per € 362.086,32 attraverso l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 relative al "*Fondo contenzioso*" con reiscrizione sulla missione 8, programma 1, titolo 1, capitolo U 0801008 del bilancio regionale 2023 "*Spese per sorte capitale conseguenti a sentenze di soccombenza della Regione in contenziosi di competenza della Sezione Opere Pubbliche e Infrastrutture*";
- per € 5.780,40 con imputazione al bilancio in corso, alla missione 16, programma 1, titolo 1, capitolo 4942 "*Gestione liquidatoria ex ERSAP. Oneri derivanti dalle operazioni di consolidamento di cui all'art. 2 L.R. n. 18/97 ivi incluse spese legali, interessi di mora, rivalutazione monetaria e debiti della cooperazione e delle attività di sviluppo. Spese derivanti da sentenza giudiziaria, lodi arbitrali*".

Con l'**articolo 2, comma 1, lettere a), b) e c)** sono stati riconosciuti n. 3 debiti fuori bilancio per complessivi **€ 36.095,15** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera e),** in relazione a compensi professionali spettanti ad un avvocato esterno per incarico conferito in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa; alla mancata integrale assunzione di impegno di spesa per servizi di sanificazione ambienti e luoghi di lavoro resi presso le sedi della Regione Puglia; alla mancata assunzione integrale di impegno di spesa per affidamento disposto in favore del fornitore Dedanext s.r.l., già Dedagroup public services s.r.l. per la gestione del sistema di rilevazione presenze.

Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 7.948,81 mediante imputazione alla missione 01, programma 11, titolo 1, capitolo U01110060 "*Art. 80 L.R n. 51/2021. Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio*

conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011" tramite utilizzo delle quote accantonate ai fondi speciali del risultato di amministrazione;

- per € 23.350,53 mediante imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo di bilancio autonomo 3440 "*Spese per servizi di pulizia di beni immobili, smaltimento rifiuti e altri servizi ausiliari*" per l'esercizio finanziario 2023;
- per € 4.795,81 con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo di bilancio autonomo 3530 "*Spese per il pagamento di utenze e canoni per telefonia fissa, mobili e altri canoni per servizi di connettività*" per l'esercizio finanziario 2023.

***

Legge regionale 28 novembre 2023, n. 29 «*XI legislatura – 18° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

Con legge regionale n. 29/2023 la Regione riconosce legittimi debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 4.771.390,70.**

In particolare, con **l'art, 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x)**, sono riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 1.068.104,57** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera a)**, in relazione a sentenze, cartelle di pagamento, regolarizzazione provvisori di uscita, ordinanze di assegnazione, decreti di liquidazione. Trattasi di provvedimenti emessi prevalentemente nell'anno 2023, fatta eccezione per una sentenza della Corte d'Appello di Bari del 2017 (art. 1, comma 1, lett. b)); una sentenza emessa dal Giudice di pace di Trani nell'anno 2022 (art. 1, comma 1, lett. o)); due ordinanze del Tribunale di Bari del 2021 (art. 1, comma 1, lettere s) e t).

In sede istruttoria (nota prot. Cdc n. 1402/2024) l'Ente è stato invitato a fornire chiarimenti in merito alla copertura utilizzata per il debito fuori bilancio riconosciuto con l'art. 1, comma 1, lett. q), del valore complessivo di euro 857.437,60 in favore dell'Ente pugliese per la cultura popolare e l'educazione professionale (EPCPEP) derivante dalla sentenza n. 538/2023 della Corte d'Appello di Bari, seconda sezione civile. È stato chiesto, in particolare, a quale specifico accantonamento del fondo contenzioso l'Ente avesse attinto (se riferito al giudizio in parola). L'Ente, con il proprio riscontro, ha solo ribadito di aver fatto riferimento al capitolo U1110090 "*Fondo per la definizione delle partite potenziali*".

Con l'**articolo 2**, **comma 1, lettere a), b), c), d), e, f), g), h), i), j), k), l), m), n)**, l'Ente riconosce debiti fuori bilancio ai sensi dell'**articolo 73, comma 1, lettera e)**, del d.lgs. 118/2011, del complessivo valore di € **3.703.286,13**.

Tali debiti fanno riferimento, per il valore complessivo di € 226.750,88, a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni, per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa, al cui finanziamento si provvede mediante imputazione alla missione 1, programma 11, titolo 1, tramite utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione.

In sede istruttoria (note prot. Cdc n. 1402 del 29.03.2024 e n. 2533 dell'11.06.2024) l'Ente è stato invitato a trasmette documentazione integrativa in relazione al debito riconosciuto ai sensi **dell'articolo 2, comma 1, lett. d)**, dell'importo complessivo di euro 3.302.483,80, di cui euro 2.706.953,93 da versare al creditore ed euro 595.529,87 per IVA da versare all'erario, relativo al **progetto di implementazione e gestione del "*sistema amministrativo contabile e di gestione del personale*", di durata pluriennale, CIG 74147762B9 e CIG 8105103E92**, per la liquidazione di fatture emesse da Engineering S.p.a.

Al finanziamento di tale spesa la norma dispone di provvedere, come dettagliato nel referto tecnico, mediante l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione tra gli "*Altri accantonamenti – Fondo perdite potenziali*" da riscriversi nell'ambito della missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo di bilancio autonomo U0003640 del bilancio 2023.

La norma in argomento chiarisce, altresì, che «*Con l.r. n. 13/2022 e l.r. n. 4/2023 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio derivanti sempre dagli affidamenti disposti per la fase 1 e 2 dell'acquisizione dei "servizi di implementazione e gestione del sistema amministrativo contabile e di gestione del personale" rispettivamente per euro 58.166,66 ed euro 3.152,24 in favore di Intellera Consulting (già PWC) ed Expleo Italia*».

La disposizione oggetto d'esame assorbe le previsioni del precedente ddl n. 97 del 19 giugno 2023, recante parere negativo della Sezione Supporto Legislativo (ATN del 20.03.2023).

Dalla lettura della **scheda ATN del 20.03.2023**, emerge che la Sezione Supporto legislativo aveva restituito l'originario schema del disegno di legge alla Sezione Provveditorato ed Economato con l'invito:

- a integrare la relazione tecnica con un quadro maggiormente intellegibile di tutti gli importi riguardanti, al netto e al lordo di IVA, il progetto esecutivo iniziale e le successive "evoluzioni progettuali", considerato che *«i servizi di implementazione e gestione del sistema amministrativo contabile e di gestione del personale [...] avrebbero comportato per il bilancio regionale* ***una spesa di oltre 41 milioni di euro*** *[...] che è stata, via via, oggetto di atti di impegno e liquidazione da parte della Sezione provveditorato, la quale,* ***partendo da un progetto esecutivo di 5 milioni di euro*** *da attuarsi mediante il riuso di moduli e funzionalità del sistema informativo SAP della Regione Emilia Romagna e l'adesione al contratto Quadro Consip SGI lotto 3 (v. DGR 2328/2018 e AD 188/2018), ha poi approvato "evoluzioni progettuali" affidandone l'esecuzione ad una delle tre società facenti parte del RTI aggiudicatario CONSIP (AD 1073/2019 e 111/2021»*.
- a produrre un resoconto non generico della *utilitas* e dell'arricchimento conseguiti dall'ente, unitamente alle attestazioni dell'avvenuto regolare svolgimento delle prestazioni in conformità ai progetti approvati e ai contratti stipulati da parte delle strutture regionali interessate;
- a chiarire se l'importo del debito oggetto del riconoscimento fosse o meno suscettibile di decurtazione nella misura dell'utile di impresa, per il caso in cui fosse stata ravvisabile, nella fattispecie, un'ipotesi di nullità contrattuale a causa delle violazioni delle norme di evidenza e contabilità pubblica risultanti dalla relazione illustrativa;
- ad integrare la relazione tecnica con il richiamo espresso degli ulteriori debiti fuori bilancio derivati dall'acquisizione della prestazione in esame (CIG 74147762B9), già riconosciuti ai sensi della lett. e), al fine di evitare la segmentazione del debito avente il medesimo titolo (DDL n. 89 del 15.06.2022 per € 58.166,66; DDL n. 172 del 21.11.2022 per € 3.152,24).

Fornite le integrazioni richieste, con la scheda ATN del 14.06.2023, su DDL n. 97 del 2023, la Sezione Supporto legislativo dichiarava il disegno di legge conforme alla normativa europea, nazionale e regionale, «*fatte salve le valutazioni che separatamente*

incombono agli organi individuati dal paragrafo 3.2. della citata nota interpretativa», facendo riferimento agli adempimenti a cui è tenuto il Collegio dei revisori in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai procuratori regionali presso le Sezioni Giurisdizionali regionali della Corte dei conti (cfr. paragrafo 3.2. della "*Nota interpretativa in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai procuratori regionali presso le Sezioni Giurisdizionali regionali della Corte dei Conti*" prot. n. 0003083-AAPG-PG_MAG-P del 28/12/2017 diramata dal Procuratore Generale presso la Corte dei conti).

Il DDL n. 97 del 2023 veniva, tuttavia, respinto per mancato raggiungimento della maggioranza qualificata.

Seguiva l'ulteriore DDL n. 149 del 2023, recepito dalla legge n. 29 del 2023 (oggi all'esame) e l'ATN del 18.09.2023 (DDL 149) che confermava il contenuto dell'analisi tecnico normativa del 14.06.2023.

Il parere del Collegio dei revisori dei conti allegato ai predetti disegni di legge (verbale n. 107 del 28 settembre 2022), a sua volta, pur esprimendosi in senso favorevole al riconoscimento del debito fuori bilancio, pone l'accento sulle anomalie e irregolarità della procedura di spesa seguita, evidenziando, in particolare, che «*[...] alla luce della narrativa riportata nello schema del D.L., si evidenzia che non è trascurabile la considerazione che rileva, nel caso di specie, un'azione amministrativa in difformità alle disposizioni contabili che regolano l'attività di spesa, in particolare, la violazione del principio della copertura finanziaria posto che l'ordinamento contabile vigente impone che "ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa." (D.lgs n. 118/2011 e s.m.i., punto 5.1 Allegato 4/2 D.Lgs. 118/2011). Un siffatto modus operandi oltre ad essere non conforme alle disposizioni di legge testè richiamate espone il bilancio regionale sotto il profilo dell'equilibrio e degli aggravi eventuali per contenziosi con terzi a fronte di obbligazioni che risultano giuridicamente perfezionate. Altrettanto grave appare l'assunzione dell'impegno di spesa del contratto di FASE III con il CIG di altra procedura (FASE I e II) e i pagamenti effettuati in favore del RTI con CIG errato. Pertanto, ad avviso del Collegio, l'azione amministrativa, nel caso in esame, è stata non adeguata il che impone il richiamo alla puntuale attenzione e rispetto delle complesse disposizioni normative, per assicurare il miglioramento del profilo di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa regionale e ne consegue l'importanza di assumere per il*

futuro le necessarie ed opportune misure organizzative atte a prevenire simili accadimenti che oltre a violare la normativa e le procedure ordinarie della spesa – in violazione dei principi contabili vigenti – determinano situazioni potenzialmente pregiudizievoli per ulteriori aggravi di oneri e/o appesantimenti delle strutture chiamate a gestire le controversie; non è trascurabile, peraltro, la rilevanza anche ai fini della valutazione della performance individuale e organizzativa delle figure professionali coinvolte (posizioni organizzative e dirigenza), tenuto conto, altresì, che trattasi, alla luce delle ripetute casistiche similari già esaminate, di fatti gestionali riguardanti sempre la stessa struttura dirigenziale e medesimi responsabili. Si segnala, infatti, che il responsabile del procedimento che ha determinato il debito fuori bilancio figura essere sempre la stessa persona che ha gestito diverse procedure contrattuali sempre in violazione della normativa che hanno riguardato altri debiti fuori bilancio e, a tal riguardo, si richiama l'attenzione affinché siano poste in essere adeguate procedure di vigilanza e controllo da parte della dirigenza preposta alle strutture interessate e da altri organismi preposti al controllo interno al fine di prevenire fattispecie similari in futuro».

La relazione allegata al DDL n. 149/2023 si sofferma, inoltre, diffusamente sull'iter di approvazione delle cd. "evoluzioni progettuali" intervenute a modifica dell'originario progetto esecutivo (che prevedeva il mero riuso di moduli e di funzionalità del sistema informativo SAP della Regione Emilia-Romagna) e che di fatto hanno comportato una spesa finale di oltre 41 mln di euro rispetto a € 5.600.000,00 originariamente impegnati in sede di approvazione del progetto esecutivo.

In particolare, nella citata relazione si riferisce che, a fronte di un impegno originario di spesa assunto tra il 2017 e 2018 di **€ 5.600.000,00** (di cui € 600.00,00 per l'avvio del progetto, giusta AD 107/2017/**914** del 28.12.2017 e € 5.000.000,00 in occasione dell'approvazione del progetto esecutivo, giusta AD 107/2018/**188** del 14.03.2018), in data 09.04.2018, veniva sottoscritto il contratto CIG 74147762B9 con la società aggiudicatrice (RTI composta da En*geenering Ingegneria Informatica S.p.a.; NTT Data Italia S.p.a.; PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.a, SQS Software Quality Systems Italia S.p.a.*: cfr. determinazione dirigenziale n. 914 del 2017 e n. 188 del 2018, rispettivamente di presa d'atto del piano dei fabbisogni in accordo al contratto quadro Consip e approvazione del progetto esecutivo) aventi ad oggetto le FASI I e II, della durata di 36 mesi, per un corrispettivo di **€ 8.073770,50, oltre IVA per € 1.776.229,51,** per complessivi **€ 9.850.000,01** e, dunque, per un importo maggiore rispetto a quello impegnato, con ciò

determinando, sin dall'origine, una modifica del progetto esecutivo originariamente approvato.

Successivamente, con gli atti dirigenziali n. 1073 del 21.10.2019 (FASE III) e n. 111 dell'08.02.2021 (FASE IV) sono state approvate le proposte di "implementazione" del progetto, rispettivamente, per € **3.988.857,94** oltre IVA (per complessivi **€ 4.866.406,69**) e di **€ 8.745.042,85**, oltre IVA (per complessivi **€ 10.668.952,28**), in forza di non meglio esplicitate ragioni legate alla *«migliore armonizzazione degli strumenti di gestione sia del sistema informativo della ragioneria che di quello del personale»* e al *«il miglior funzionamento del sistema informativo e per l'evoluzione di molti processi informativi ad oggi non ancora implementati»* (cfr. AD n. 1073 del 21.10.2019), ovvero diretti a *«consolidare e rafforzare la strategia regionale di digitalizzazione dei processi declinata non solo nella mera introduzione di nuovi strumenti di lavoro, ma ad un più radicale processo di innovazione e cambiamento del modo di operare dell'intera struttura organizzativa regionale»* (cfr. AD. 111 dell'08.02.2021).

Nel provvedimento del 2021 (AD n. 111 dell'08.02.2021) si precisa, altresì, che *«Ricorrendo i requisiti di infungibilità dei servizi, in quanto il prodotto è stato sviluppato dalla società Engineering Ingegneria informatica spa e le evoluzioni del software sarebbero impossibili da sviluppare in tempi economicamente vantaggiosi da un soggetto diverso dallo stesso sviluppatore principale. Ricorrono quindi i presupporti ex art. 63 del codice dei contratti pubblici per la* ***procedura negoziata senza bando*** *per l'affidamento dei suddetti servizi alla società Engineering Ingegneria informatica spa».*

Orbene, osserva la Sezione che la normativa in materia di appalti appare particolarmente rigorosa in tutte le fasi che contraddistinguono la procedura di affidamento e che le previsioni della *lex specialis*, vincolanti sia per gli operatori economici sia per la stazione appaltante, impongono di eseguire l'appalto in conformità al contratto e al progetto, sicché, in linea generale, devono ritenersi precluse modifiche sostanziali che si traducano in mutamenti quantitativi e qualitativi della prestazione originariamente negoziata e affidata (v. art. 106 decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «*Codice dei contratti pubblici*», oggi sostituito dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)

Ed invero, il ricorso a prestazioni di natura integrativa/supplementare, comportando una deroga al principio del confronto concorrenziale e della gara, soggiace a una

disciplina particolarmente stringente, condizionata al verificarsi di un evento o una circostanza nuova tale da richiedere *«una modifica del contratto senza la quale l'interesse che sta alla base della stipula verrebbe ad essere in vario modo frustrato o, comunque, non completamente o proficuamente realizzato»* (Tar Toscana, sez. III, 08 giugno 2017, n. 783).

Secondo la giurisprudenza amministrativa la nozione di "servizi supplementari" deve essere interpretata *«con il rigore imposto dalla deviazione dalle regole concorrenziali che essa (eccezionalmente) importa»*, avendo riguardo *«non già a prestazioni meramente aggiuntive, bensì a prestazioni ulteriori, funzionalmente connesse a quella originaria, che la integrino in quanto necessarie (per ragioni sopravvenute) ad assicurare quest'ultima»* (in termini, Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5962 che rimarca, altresì, la necessità di documentare l'esistenza di significative difficoltà di tipo tecnico correlate al cambio di contraente).

Venendo alla fattispecie all'esame (CIG 74147762B9), osserva il Collegio come le ragioni poste a fondamento delle intervenute "implementazioni progettuali" non appaiano sufficientemente esplicitate, con ciò ingenerando non poche incertezze sulla misura quanti-qualitativa delle modifiche apportate all'oggetto originario del contratto e, dunque, sulla ricorrenza, nella specie, degli stringenti presupposti normativamente richiesti ai fini dell'ammissibilità di modifiche nel corso dell'esecuzione dell'appalto.

Tanto considerato, si ritiene opportuno trasmettere il presente referto alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, c.g.c. per le valutazioni di competenza, unitamente alla documentazione acquisita in fase istruttoria.

***

Legge regionale 19 dicembre 2023, n. 35 «*XI legislatura – 19° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*».

La legge regionale n. 35/2023 prevede il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e),** del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per un totale complessivo di **€ 883.380,29.**

Con l'**articolo 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g) e h)**, in particolare, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 802.939,97** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera a)**. Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede:

- per € 21.343,22 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1315 "*Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi*";
- per € 24.945,97 con imputazione sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1317 "*Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali*";
- per € 2.820,00 con variazione in diminuzione al bilancio del corrente esercizio della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110090 "*Fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali*" e contestuale variazione di pari importo in aumento sulla missione 1, programma 11, titolo 1, capitolo 1318 "*Spesa finanziata con prelievo somme dal capitolo 1110090*";
- per € 753.830,78 con imputazione alla missione 1, programma 3, titolo 1, capitolo U1110097 "*Oneri rivenienti dalla regolarizzazione delle carte contabili*".

In sede istruttoria (nota prot. Cdc n. 1402 del 29.05.2024) è stato chiesto all'Ente se l'imputazione del debito di € 753.830,78 al capitolo di spesa U1110097 "*Oneri rivenienti dalla regolarizzazione delle carte contabili*", previsto dall'articolo 1, comma 1, lett. e) della legge regionale (conseguente alla ordinanza di assegnazione somme resa dal Tribunale di Bari, seconda sezione civile, in data 30 agosto 2023, a seguito dell'atto di pignoramento presso terzi per l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bari, seconda sezione civile n. 1892/2018 dell'8 novembre 2018), fosse da intendersi come definitiva o provvisoria, in vista di una successiva reimputazione ad altro capitolo di uscita maggiormente significativo.

L'Ente ha chiarito che l'imputazione al capitolo di spesa in argomento è definitiva e che tale capitolo viene utilizzato per la copertura degli oneri derivanti da regolarizzazione delle carte contabili quando non sono disponibili capitoli o stanziamenti specifici a carico delle strutture responsabili delle relative spese.

Con l'**articolo 2, comma 1, lettere a), b), e c)**, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi **€ 80.440,32** ai sensi **dell'articolo 73, comma 1, lettera e),** inerenti a compensi professionali spettanti agli avvocati esterni, per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa. Al finanziamento delle spese riconosciute si provvede mediante imputazione alla missione 01, programma 11, titolo 1, capitolo U01110060 "*Art. 80 L.R n. 51/2021. Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio*

conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011" (cfr. referti tecnici) tramite utilizzo delle quote accantonate nel risultato di amministrazione.

***

Con nota istruttoria prot. n. 1402/2024 è stato chiesto alla Regione, infine, con riferimento a tutte le leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio adottate nel 2023, di relazionare in merito all'utilità sottesa al riconoscimento degli oneri aggiuntivi discendenti da ritardati pagamenti, procedure esecutive, nomina del commissario *ad acta* e cartelle di pagamento dell'Agenzia delle entrate.

L'Ente, con la nota acquisita al prot. Cdc n. 2090/2024, «*In attesa della risposta relativa ai debiti fuori bilancio di competenza del Dipartimento Promozione della salute e del Benessere animale*» ha riportato il riscontro relativo alla presenza di oneri aggiuntivi discendenti da ritardati pagamenti, procedure esecutive, nomina del commissario *ad acta* e cartelle di pagamento dell'Agenzia delle entrate.

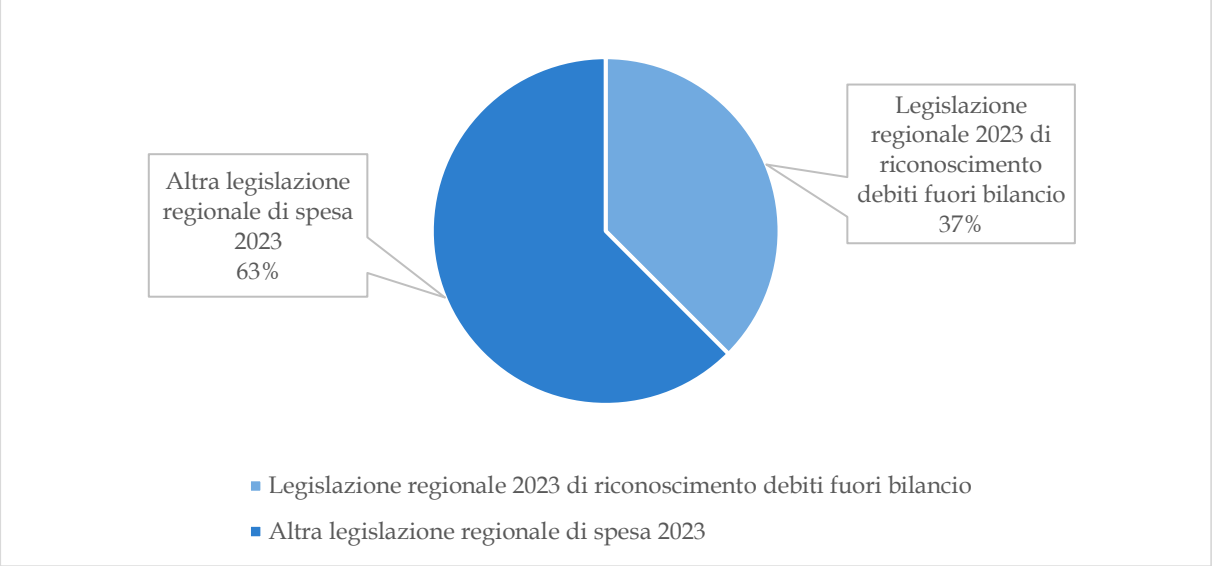
Per ciò che concerne il riscontro pervenuto ed ogni relativa considerazione da parte di questa Sezione, si fa rinvio alla trattazione in materia di debiti fuori bilancio che ha luogo annualmente in sede di parifica del rendiconto regionale, unitamente a ogni valutazione circa l'andamento dello smaltimento della massa debitoria di 12 milioni di euro di cui all'art. 80 della l.r. n. 51/2021 (*Spese per compensi professionali da incarichi di patrocinio conferiti a legali esterni fino al 31 dicembre 2011).*

***

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

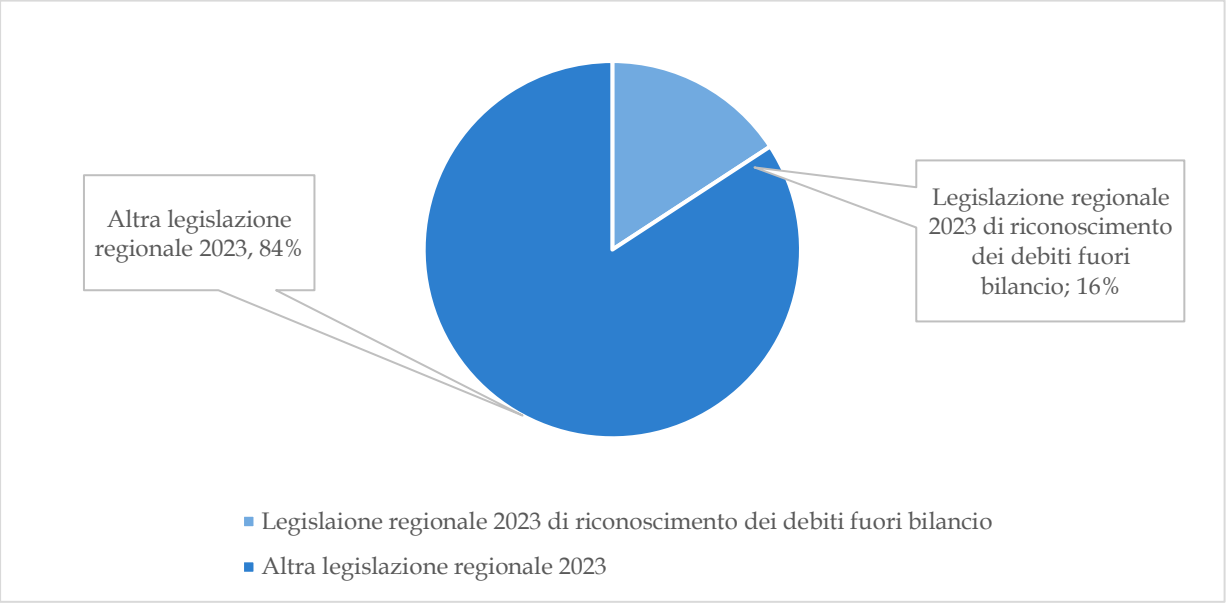
Le leggi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituiscono il 37,5% della legislazione regionale di spesa (che conta 16 provvedimenti legislativi) e il 16% dell'intera legislazione regionale del 2023 (in tutto 38 leggi regionali), come rappresentato dai sottostanti grafici:

Grafico n. 1: Legislazione regionale di spesa 2023 - Composizione



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati legislazione 2023 della Regione Puglia - Valori percentuali

Grafico n. 2: Legislazione regionale 2023 – Composizione



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati legislazione 2023 della Regione Puglia - Valori percentuali

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, l'elenco delle leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2023, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

Tabella n. 3: Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2023

	Legge regionale		art. 73, comma 1, d.lgs. n. 118/2011		Totale
	numero	data	lettera a)	lettera e)	
1	4	30.03.2023	288,77	3.785.630,55	3.785.919,32
2	14	15.06.2023	64.900,16	586.103,65	651.003,81
3	19	04.07.2023	1.284.824,74	37.996,77	1.322.821,51
4	23	01.08.2023	793.014,93	36.095,15	829.110,08
5	29	28.11.2023	1.068.104,57	3.703.286,13	4.771.390,70
6	35	19.12.2023	802.939,97	80.440,32	883.380,29
Totale			4.014.073,14	8.229.552,57	12.243.625,71

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati della legislazione regionale 2023 - (Valori al centesimo di euro)

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti con legge regionale ai sensi dell'art. 73, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011, nel corso dell'esercizio 2023, ammonta a **€ 12.243.625,71,** ascrivibile per € 4.014.073,14 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 8.229.552,57 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa.

Rispetto agli esercizi precedenti, il valore dei debiti riconosciuti risulta fortemente in crescita, considerato che nel 2022 il totale complessivo approvato è stato pari ad **€ 3.921.370,57** (di cui € 970.607,95 riferiti a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e € 2.950.762,62 all'acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa), e nell'esercizio 2021 pari ad **€ 18.808.387,18** (di cui € 4.616.364,63 ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) ed € 14.192.022,55 ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. e) del d. lgs. n. 118/2011) al lordo, tuttavia, della massa debitoria di 12 mln di euro relativa ai compensi professionali ad avvocati esterni per incarichi difensivi conferiti fino al 2011"riconosciuti" ai sensi dell'art. 80 della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51.

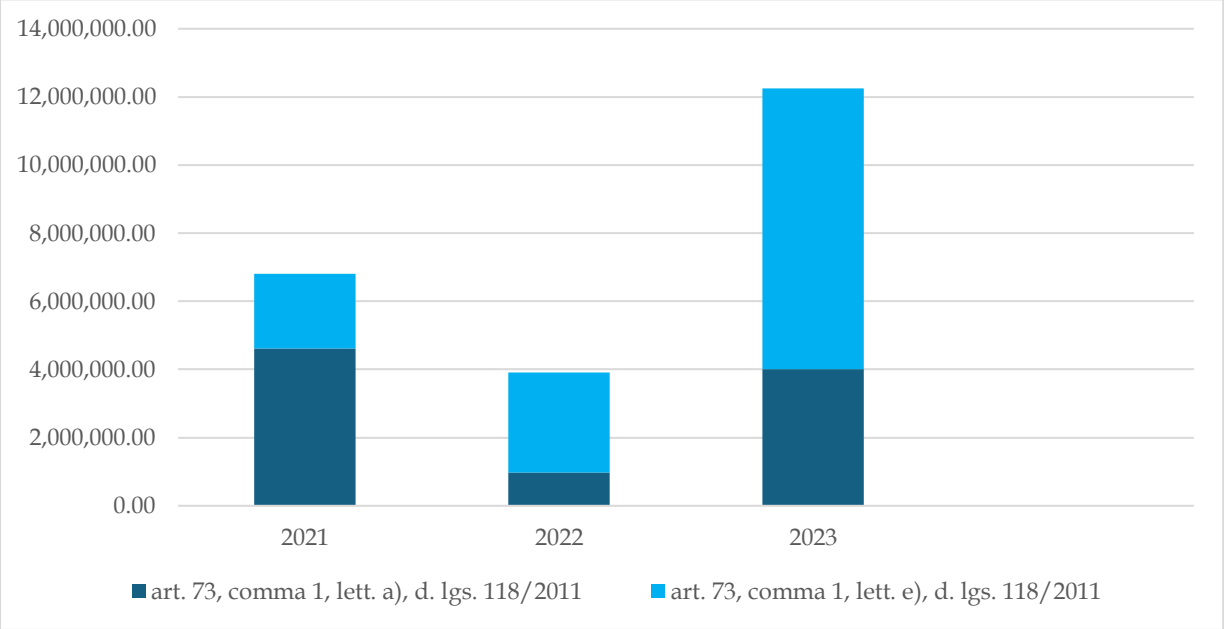
Si ricorda, infatti, che per gli incarichi di patrocinio legale conferiti ad avvocati del libero foro fino al 31 dicembre 2011, riportati, alla data del 17 dicembre 2021, nell'elenco cronologico unico dell'Avvocatura regionale, costituito in esecuzione della deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2019, n. 482, il citato articolo 80 aveva previsto, nella sua prima formulazione, un riconoscimento forfettario di 12 milioni di euro e la copertura nell'ambito delle risorse accantonate per passività potenziali del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2021.

Con deliberazione n. 126/2022/RQ, tuttavia, questa Sezione aveva rilevato il contrasto dell'art. 80 della l.reg. n. 51 del 2021 con la disposizione recata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, nella misura in cui la prima norma non riconosceva analiticamente i singoli debiti fuori bilancio ma ne autorizzava, in astratto e in via preventiva, la liquidazione da parte dell'Avvocatura regionale, previo espletamento di verifiche istruttorie, in assenza della valutazione dell'organo consiliare, unico soggetto legittimato a ricondurre l'acquisto del bene o del servizio all'interno della contabilità dell'ente. Conseguentemente, ad opera dell'art. 11 della legge regionale 30 novembre 2022, n. 30, il contenuto dell'articolo 80 è stato riformulato, prevedendo che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio afferenti agli incarichi dell'elenco cronologico unico avvenga con legge regionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 118/2011, utilizzando, ai fini della copertura, fino ad euro 12 milioni, le risorse accantonate per le passività potenziali del risultato di amministrazione 2021.

Alla luce di quanto riportato, il valore dei debiti fuori bilancio effettivamente e regolarmente riconosciuti nell'esercizio 2021, è stato di circa 6 milioni di euro, a fronte del dato decisamente più rilevante del 2023 di circa 12 milioni di euro.

Si riporta, nel grafico che segue, l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel triennio 2021-2023, distinti per tipologia (art. 73, comma 1, lettere a) ed e)):

Grafico n. 3: Evoluzione legislazione debiti fuori bilancio 2021-2023 Regione Puglia



Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati legislazione 2021-2023 della Regione Puglia

Nella composizione della debitoria complessivamente riconosciuta, risulta evidente l'incremento, nell'ultimo esercizio rispetto ai due precedenti, della componente riconducibile all'acquisto di beni e servizi senza preventivo impegno di spesa (oltre 8 milioni di euro nel 2023 contro circa 3 milioni del 2022 e circa 2 milioni del 2021).

Con particolare riferimento alle spese per competenze professionali dovute ad avvocati esterni in relazione ad incarichi conferiti prima e dopo l'anno 2011, si rilevano riconoscimenti per circa 800 mila euro.

Venendo alle tecniche di copertura, la tabella che segue esplicita le tipologie prescelte:

Tabella n. 4: Leggi di riconoscimento debiti fuori bilancio della Regione Puglia anno 2023 - Modalità di copertura

Legge	Tipologia di copertura
L. r. n. 4/2023: 14° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamento in bilancio cap 1317 (€ 288,77); - quote accantonate € 3.491.101,21 - quote vincolate € 294.529,34
L. r. n. 14/2023: 15° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamenti bilancio 2023 (€ 301.070,17) - quote accantonate (€ 288.382,12) - riduzione precedenti autorizzazioni di spesa (da fondi € 61.551,52)
L. r. n. 19/2023: 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamenti in bilancio (€ 795.255,98) - quote accantonate (€ 523.467,90) - riduzione precedenti autorizzazioni di spesa (da fondi € 4.097,63)
L. r. n. 23/2023: 17° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamenti in bilancio (€ 258.045,23) - quote accantonate (€ 370.035,13) - riduzione precedenti autorizzazioni di spesa (da fondi € 201.029,72)
L. r. n. 29/2023: 18° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamenti in bilancio (€ 452.071,61) - quote vincolate (€ 50.000) - quote accantonate/riduzione fondi (€4.244.904,66) - riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (€ 24.414,43)
L. r. n. 35/2023: 19° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio	- Stanziamenti in bilancio (€ 800.119,97) - quote accantonate (€ 80.440,32) - riduzione precedenti autorizzazioni di spesa (da fondi € 2.820,00)

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale controllo Puglia su dati della legislazione regionale 2023

Si assiste, anche in questo caso, a un ampio ricorso alle risorse disponibili a legislazione vigente che, come più volte rilevato nel corso del presente referto, costituisce tecnica di copertura non contemplata dall'art. 17, comma 1, della L. n. 196/2009 e, dunque, non

conforme al precetto di cui all'art. 81, terzo comma Cost.. Ancor più a fronte di una spesa, quale quella di specie, di natura eccezionale ed *extra ordinem*, che non può ritenersi contemplata dalle preesistenti previsioni di bilancio, come avviene per la spesa ordinaria (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 442/2018/RQ).

Ad ogni modo, la capacità dello stanziamento individuato di far fronte alle nuove spese, "*per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità*" (in termini Corte cost. n. 115 del 2012), dovrebbe quantomeno essere oggetto di apposita dimostrazione economica e contabile, che nella specie risulta mancante.

6. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel 2023

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale sei leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2023: **la legge regionale n. 6/2023** recante «*Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare*»; **la legge regionale 11/2023** «*Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali*»; la **legge regionale n. 13/2023** «*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria*)»; **la legge regionale n. 19/2023** «*XI legislatura – 16° 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 disposizioni diverse*»»; **la legge regionale n. 21/2023** «*Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue*»; **la legge regionale n. 27/2023** «*Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)*».

Alla data del presente referto, risultano definiti i giudizi relativi alle leggi regionali n. 6, 11, 13, 19 del 2023, 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 alla **legge regionale n. 21/2023** «*Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue*» e alla **legge regionale n. 27/2023** «*Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)*».

***

La **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*» è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 29 depositato in data 4 ottobre 2023, in relazione all'art. 5, per ritenuta violazione del principio di «*coordinamento con la finanza pubblica*», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata, ad avviso di parte ricorrente, introdurrebbe un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni posti a carico del servizio sanitario regionale (cd. LEA), con ciò violando la disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario cui la Regione Puglia si è sottoposta sin dal 2010 ai sensi dell'all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e del connesso divieto di incrementare le spese sanitarie non obbligatorie (cd. extra- LEA).
La Presidenza del Consiglio osserva come i vincoli discenti dal piano di rientro dal *deficit* sanitario costituiscano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Inoltre, rileva che la previsione di ulteriori spese sanitarie, in una condizione di risorse contingentate, si porrebbe in contrasto con il principio di congruità della copertura ex art. 81, comma 3 Cost. della spesa necessaria a dare copertura ai livelli essenziali di assistenza, posto che un impiego di risorse del Servizio sanitario regionale per prestazioni non essenziali (cd. extra LEA) verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali (cd. LEA).

***

La legge regionale n. 27/2023 «*Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)*» è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 3 depositato in data 16 gennaio 2024, in relazione all'art. 2 comma 1, rubricato «*Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)*», per ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché per violazione del principio del legittimo affidamento, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 41, 42 e 97 della Costituzione e in relazione all'art. 1, comma 5, legge n. 239/2004.
La legge in parola, nel modificare la precedente legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (nelle more impugnata con ricorso in via principale), sottopone alle misure di compensazione ambientale anche gli impianti di fatto "esistenti" alla data di entrata in vigore della legge (in quanto semplicemente autorizzati, anche se non ancora costruiti). Tale previsione contrasterebbe con la normativa statale interposta recata dal comma 5, dell'art. 1, della legge n. 239/2004 che contempla la possibilità per regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati, di stipulare accordi che individuino

misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

Si evidenza che, in materia di energia, secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (tra le tante, Cfr. Sentenza n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 20220, n. 14 del 20128 e n. 177 del 2018).

Inoltre, la norma regionale, nell'assoggettare a misure di compensazione ambientale impianti e infrastrutture già autorizzati dalla regione, lederebbe il principio di legittimo affidamento e la libertà di iniziativa economica intesa come capacità dell'imprenditore di organizzare i fattori della produzione e di *«determinarsi autonomamente nell'ambito di un quadro giuridico stabile e certo con la pubblica amministrazione, senza il condizionamento di normative sopravvenute che alterino i programmi originari introducendo oneri non previsti».* (cfr. ricorso cit.).

7. Le pronunce della Corte costituzionale su leggi regionali pugliesi (al 2 luglio 2024)

Nel periodo 1.6.2023 – 2.7.2024, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla illegittimità costituzionale di otto leggi regionali pugliesi, per le ragioni di seguito illustrate.

Sentenza Corte costituzionale n. 132 depositata in data 27 giugno 2023

Con sentenza n. 132 del 2023 la Consulta si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, dalla Corte di Appello di Bari, in relazione all'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia dell'«*ordinamento civile*».

La disposizione censurata stabiliva che: «*Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori*».

L'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 poneva a carico dell'appaltatore l'onere di fornire alla stazione appaltante garanzie reali o personali per i maggiori costi legati al «*collaudo dell'opera*», nel caso in cui l'iscrizione di riserve da parte dell'impresa comportasse un aumento dell'importo economico dell'opera rispetto a quello contrattualmente previsto. Il mancato rispetto del richiamato vincolo comportava la decadenza dalle pretese iscritte a riserva.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della l. reg. n. 13 del 2001 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ("*Ordinamento civile*"), avendo il legislatore regionale introdotto istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale.

Osserva la Consulta come in linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale sia riservata alla legislazione statale, essendo precluso al legislatore regionale interferire con i modi di acquisto e di estinzione dei diritti soggettivi, nonché con le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento.
L'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 introduce una disciplina che va ad incidere sull'autonomia contrattuale, regolando profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto di appalto, che devono ritenersi sottratti alla sfera di competenza del legislatore regionale (cfr. Corte cost. sentenze n. 79 e n. 44 del 2023, n. 23 del 2022, n. 269 del 2014 e n. 74 del 2012).

***

Sentenza Corte costituzionale n. 203 depositata in data 10 novembre 2023

Con sentenza n. 203 del 10.11.2023 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29/12/2022 n. 32, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*», sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 123 e 126, terzo comma, Cost.
La norma impugnata (art. 96) modificava l'art. 5, comma 2, della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale), prevedendo che «*Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dall'art. 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi. Il predetto termine decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale; quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse*» (la previgente formulazione disponeva che: «*Nei casi di scioglimento del Consiglio regionale previsti dallo Statuto si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi*»).
A giudizio della Presidenza del Consiglio, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevedeva che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, il termine per l'indizione delle elezioni (portato a sei mesi, dagli originari tre) decorresse dalla "*presa*

d'atto" da parte dello stesso Consiglio (e in caso di dimissioni del Presidente della Regione, che tale presa d'atto dovesse avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse), si poneva in contrasto con l'art. 126, comma 3, Cost. che prevede, nel caso del venir meno della permanenza in carica del Presidente della Regione, la decadenza dell'intero Consiglio regionale con necessità di integrale rinnovo attraverso l'indizione di nuove elezioni (principio c.d. *aut simul stabunt aut simul cadent* recepito dall'art. 22, quarto comma, dello Statuto della Regione Puglia che riproduce letteralmente quanto previsto dall'art. 126, comma 3, Cost.).

La disposizione censurata, in altri termini, non prevedendo alcun termine per l'adozione della presa d'atto da parte del Consiglio regionale, né alcun potere sostitutivo per il caso di assenza o tardiva adozione della stessa, comportava il differimento indeterminato e indeterminabile dell'indizione delle elezioni, ingenerando in tal modo incertezza in ordine alla durata del periodo successivo allo scioglimento del Consiglio regionale, con evidente compromissione del su richiamato principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della riferita disposizione normativa per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, e 126, terzo comma, Cost., avendo il legislatore regionale introdotto un atto presupposto (il meccanismo della "*presa d'atto*") che genera un effetto dilatorio non contemplato né dall'art. 126, terzo comma, Cost. né dalla norma statutaria evocata, di fatto consentendo al Consiglio di rimanere in carica per un periodo di tempo aggiuntivo rispetto a quello naturale.

Il suddetto termine, peraltro, non era predeterminabile *a priori* (per cui la delibera poteva essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale), né veniva regolata l'ipotesi della mancata presa d'atto, con ciò ingenerando una generale incertezza non compatibile con il dettato costituzionale.

***

Ordinanza n. 229 depositata in data 28 dicembre 2023

La Corte costituzionale, su ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2022, n. 30 (*Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024*), per ritenuta violazione

della competenza statale nella materia «*tutela della salute*», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 796, lettera *o*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*», e all'art. 29 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, quali norme interposte.

La norma regionale impugnata interveniva sulla disciplina della soglia minima annuale di prestazioni richieste ai laboratori di diagnostica ai fini dell'accreditamento istituzionale con il S.S.N., stabilendo che il requisito del «*valore-soglia*» di 200.000 prestazioni/anno si riferisse all'aggregazione delle strutture sanitarie anziché alla singola struttura («*Vista la conformazione morfologica della Regione Puglia che presenta un territorio lungo e densamente popolato solo in alcuni centri, con diverse realtà territoriali ubicate in zone disagiate e scarsamente popolate, il valore soglia di efficienza delle duecento mila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione secondo il Modello A) è riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura*»).

A giudizio della Presidenza del Consiglio tale norma si poneva in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della "*tutela della salute*" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e con le previsioni normative – da considerare come norme interposte – dettate in materia di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio (art. 1, comma 796, lett. o della legge n. 296/2006 "Legge finanziaria per il 2007" e art. 29 del d.l. n. 73/2021 rubricato «*Incentivo al processo di riorganizzazione della rete dei laboratori del Servizio sanitario nazionale*» e il DM 30.12.2021 di attuazione dello stesso che ribadisce la «*soglia minima di efficienza operativa di 200.000 prestazioni sulla base della quota di produzione resa dalle singole strutture di laboratorio*»).

Nelle more del giudizio è intervenuta l'abrogazione della disposizione impugnata ad opera dell'art. 6 della legge della Regione Puglia 22 maggio 2023, n. 9.

La Corte costituzionale, previa rinuncia al ricorso da parte della Presidenza del Consiglio, ha dichiarato estinto il processo con ordinanza n. 229/2023.

***

Sentenza Corte costituzionale n. 8 depositata in data 23 gennaio 2024

Con sentenza n. 8 del 2024 la Consulta si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale dal Consiglio di Stato, dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «*l'assenza di carichi pendenti*».

Tali servizi, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 21 del 1992, costituiscono autoservizi pubblici non di linea e la suddetta legge regionale stabiliva che la domanda di ammissione all'esame d'idoneità dovesse essere corredata, a pena di esclusione, di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante, tra l'altro, l'assenza di carichi pendenti.

Secondo il giudice rimettente quest'ultima previsione si poneva in contrasto, in primo luogo, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», imponendo un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992; in secondo luogo, con l'art. 41, comma 1, Cost., in quanto veniva a comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata; da ultimo, si poneva in contrasto « *con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista*», considerato che la disposizione impugnata precludeva l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità della fattispecie di reato e in ragione del «*mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.*», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2024:

- ha dichiarato inammissibile la prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «*professioni*», trattandosi di parametro costituzionale sopravvenuto rispetto alla legge regionale impugnata, nella specie evocato senza il necessario supporto argomentativo (alla luce del principio generale per cui lo scrutinio costituzionale, di norma, avviene sulla scorta dei parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale,

occorreva motivare «*in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale*»);

- ha ritenuto integrata la violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza ex art. 3 Cost. considerato che «*la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione. Qualsiasi ipotesi di reato, infatti, impedisce, contrassegnando la persona con un abnorme stigma sociale, la possibilità di svolgere un'attività lavorativa quale quella in oggetto*».
- ha, infine, ritenuto fondata la questione e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995 per violazione dell'art. 41, primo comma, Cost., perché la disposizione in parola si traduce in «*una indebita barriera all'ingresso nel mercato*».

***

Sentenza Corte costituzionale n. 16 depositata in data 15 febbraio 2024

Con sentenza n. 16 del 15.02.2024, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Puglia 18/04/2023, n. 6. recante "*Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare*", per ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. («tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema») e dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., («*politica estera e rapporti internazionali dello Stato*» e «*rapporti dello Stato con l'Unione europea*»), in relazione all'art. 2 Cod. nav.

La prima disposizione impugnata – l'art. 1 – prevede che:

- «*la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi*».

L'ulteriore previsione impugnata – l'art. 2 – dispone che:

- «*[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (Paracentrotus lividus) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni*» (comma 1);

- «*[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia*» (comma 2).

Le citate norme, a giudizio della Presidenza del Consiglio, nella misura in cui favoriscono il ripopolamento del riccio di mare nei mari territoriali della Puglia e prevedono un fermo pesca straordinario della durata di tre anni nei mari regionali, si porrebbero in contrasto:

i) con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia della «*tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema*», da ritenersi "trasversale" e "prevalente" (art. 117, comma 2, lett. s], Cost.) (ad avviso della Presidenza del Consiglio spetterebbe esclusivamente allo Stato fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale);

ii) con la nozione di "mare territoriale", di cui all'art. 2 cod. nav., che definisce un elemento costitutivo della sovranità dello Stato, non suscettibile di frazionamento (di qui il contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di «*politica estera e rapporti internazionali dello Stato*» e «*rapporti dello Stato con l'Unione europea*» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.).

La Consulta, richiamando precedenti pronunce intervenute in materia (sentenze n. 148 del 2023, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012):

- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. trattandosi di disposizioni attinenti alla materia della "pesca", di competenza legislativa residuale delle regioni (ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.) che, pur intersecando profili di tutela ambientale (la promozione della tutela del riccio si traduce nella tutela dell'ecosistema marino di cui il riccio fa parte), non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dettata in materia, in quanto producono l'effetto di elevare lo *standard* minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale (che prevede il divieto di pesca professionale e sportiva del riccio di mare nei soli mesi di maggio e giugno);
- dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera a),

Cost., e all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «*mari regionali*», di «*mare territoriale della Puglia*» e di «*mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia*», atteso che, secondo quanto statuito dalla Consulta, *«i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità – ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico»*.

***

Sentenza Corte costituzionale n. 69 depositata in data 23 aprile 2024

La Corte costituzionale con sentenza n. 69 del 2024, su ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante *«Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)»*, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riguardo alle materie «*ordinamento civile*» e «*ordinamento penale*», e per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia al regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 (relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati) e sia alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 (relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali).

La disposizione impugnata si colloca nel contesto di una legge regionale volta a prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità nell'ambito delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno (art. 1 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023). A tal fine, l'art. 4 della medesima legge regionale prevede l'installazione di sistemi di videosorveglianza quale requisito necessario a conseguire

l'accreditamento istituzionale con il Servizio sanitario regionale e a ottenere o mantenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte delle strutture private richiedenti.

L'impugnato art. 3 regolava la «*[i]nstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy*».

A giudizio della Presidenza del Consiglio l'anzidetta norma si poneva in contrasto con tre parametri costituzionali:

- l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invasiva della materia, di esclusiva competenza legislativa statale, dell'«*ordinamento civile*», alla quale sarebbe ascrivibile il trattamento dei dati personali;
- l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invasiva della materia, di esclusiva competenza legislativa statale, dell'«*ordinamento penale*» (l'art. 3, comma 5, attribuirebbe all'autorità giudiziaria il compito di accedere alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel d.lgs. n. 51 del 2018);
- l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 69 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l. reg. n. 13 del 2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «*ordinamento civile*», e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, ritenendo assorbita ogni ulteriore censura.

In particolare, la Consulta ha precisato che:

i) la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», materia di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. l) Cost.;

ii) l'intervento normativo della Regione, sovrapponendosi con proprie previsioni autonome al delicato intreccio di fonti dettate dall'Unione europea e dallo Stato, vìola i vincoli derivanti dall'UE e invade la competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato;

iii) la disciplina relativa l'installazione degli impianti di videosorveglianza non è in alcun modo ascrivibile alla competenza concorrente della «*tutela della salute*».

La Corte costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, precisando che resta fermo che l'accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 3 non incide sull'onere di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali.

***

Sentenza Corte costituzionale n. 82 depositata in data 10 maggio 2024

Con sentenza n. 82 del 10.05.2024 la Consulta si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, sollevata, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per ritenuta invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

La disposizione in parola, sotto la rubrica «[*p*]*archeggi a uso pubblico e temporaneo*», prevede che: «*[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia [Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi*».

La previsione normativa individua le aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo (stagionale) sottratte alle procedure di valutazione paesaggistica e ambientale sino al 31 dicembre 2023 (*rectius*, i parcheggi a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricompresi «*nel novero delle attività di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*», norma quest'ultima che a sua volta fa riferimento a «*opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità*»).

La Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 4 luglio 2023, n. 19, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, («*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»), per un duplice ordine di ragioni:

- *in primis,* il legislatore regionale introduce una deroga all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio (che prescrive l'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica), invadendo la sfera di competenza del legislatore statale, cui spetta, per costante giurisprudenza costituzionale, determinare presupposti e caratteristiche di tale autorizzazione, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008). Osserva, in particolare, come la competenza legislativa esclusiva statale risponda a ineludibili esigenze di tutela che sarebbero all'evidenza vanificate dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere; né rileva il carattere transitorio della previsione (sino al 31 dicembre 2023), spettando in ogni caso allo Stato stabilire, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.
- in secondo luogo, la disposizione regionale, non prevedendo alcun limite alla capienza dei parcheggi, il che consentirebbe la realizzazione per più di 500 posti auto, si pone in contrasto con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, che assoggetta i parcheggi di tali dimensioni, a prescindere dalla loro natura temporanea o stabile, alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale. La Consulta richiama il proprio costante orientamento secondo cui sarebbe precluso alle regioni di intervenire sui presupposti e le condizioni di esclusione dalle verifiche di impatto ambientale.

***

Sentenza Corte costituzionale n. 89 depositata in data 16 maggio 2024

Con sentenza n. 89 del 16.05.2024 la Consulta si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12 (Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche

territoriali), sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione regionale impugnata prevede l'erogazione, da parte delle aziende sanitarie della Regione, «*prestazioni odontoiatriche a invasività minore, media e maggiore*», in favore di «*pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento*», a condizione che «*il [...] periodo d'osservazione per complicanze post-intervento non sia superiore a ventiquattro ore dal termine della procedura*».

Ad avviso della Presidenza del Consiglio, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con il principio costituzionale del coordinamento con la finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, in quanto introdurrebbero un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni posti a carico del servizio sanitario regionale (cd. LEA), sotto il duplice profilo soggettivo (comportando di fatto l'ampliamento della platea dei beneficiari) e oggettivo (per l'estensione della tipologia delle prestazioni odontoiatriche erogate), con conseguente violazione dei vincoli discendenti dal piano di rientro dal disavanzo finanziario (cui la Regione Puglia è sottoposta sin dal 2010) e del connesso divieto di spese non obbligatorie (cd. extra – LEA).

La Consulta ha giudicato le questioni sottoposte al proprio vaglio inammissibili per carenza di motivazione.

In ordine al profilo soggettivo (ampliamento della categoria dei beneficiari), non risultano esplicitate le ragioni per cui i pazienti «*fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento*» individuati dalla legge regionale come destinatari delle prestazioni, sarebbero esclusi dall'elenco di cui all'Allegato 4C del d.P.C.M. 12 gennaio 2017 che nel declinare la cd. condizione di "*vulnerabilità sanitaria*", quale condizione di accesso alle prestazioni odontoiatriche LEA, conferisce rilevanza alle «*malattie e […] condizioni nelle quali le condizioni di salute potrebbero risultare aggravate o pregiudicate da patologie odontoiatriche concomitanti*», limitandosi, viceversa, ad affermare in modo assertivo, la natura tassativa dell'elenco allegato delle singole patologie.

Quanto al profilo oggettivo (ampliamento della tipologia delle prestazioni), viene invocato un parametro di raffronto dalla Consulta ritenuto inconferente (l'elenco delle prestazioni odontoiatriche garantite a pazienti che versino in condizioni di "vulnerabilità

sociale" anziché di "vulnerabilità sanitaria", categoria, quest'ultima, di riferimento per i pazienti «*fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento*»).

Per tutte le ragioni sopra indicate, la Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12 (Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

***

Ordinanza n. 92 depositata in data 21 maggio 2024

La Consulta, su ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso del 3 gennaio 2023, è stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Puglia 7 novembre 2022, n. 28 (*Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica*), in relazione all'art. 117, comma 3, Cost. («*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»).

Nel corso del giudizio la Regione Puglia ha fatto presente che l'art. 33 della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «*Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*» ha apportato modifiche alla legge regionale impugnata, al fine di superare le criticità evidenziate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in ragione della mancata applicazione *medio tempore* delle norme impugnate e del ritenuto carattere satisfattivo delle modifiche, con riferimento a «*tutte le questioni prospettate nel ricorso avverso la legge regionale n. 28 del 2022*», pur rimanendo fermo l'interesse a coltivare l'autonomo **ricorso promosso nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023**, con il quale è stato modificato il comma 4 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022.

Con ordinanza n. 92 del 21.05.2024, la Corte costituzionale ha conseguentemente dichiarato estinto il processo.

Il Magistrato relatore