CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MOL - SC_MOL - 0001550 - Interno - 10/05/2021 - 11:25

**DELIBERAZIONE n. 31/2021/RQ**

CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE**

nell'Adunanza pubblica del 5 maggio 2021

composta dai Magistrati:

| | | |
|---|---|---|
| dott.ssa | Lucilla Valente | Presidente |
| dott. | Domenico Cerqua | Referendario, relatore |
| dott. | Ruben D'Addio | Referendario |

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 (G.U. n. 156, del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153, del 2 luglio 2008);

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

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, in particolare l'articolo 1, commi 2 e 8 (come modificato dall'articolo 33, comma 2, lett. a), n. 1), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116);

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

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MOL - DEL-Reg.-SC_MOL - 0000031 - 10/05/2021 - 11:25

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

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

VISTA la bozza di Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Molise pubblicate nell'anno 2020, approvata dal Collegio in occasione della seduta da remoto (tramite piattaforma Teams) in data 21 aprile 2021 e trasmessa ai vertici regionali in data 22 aprile 2021;

VISTE le controdeduzioni pervenute dal Presidente del Consiglio regionale in data 4 maggio 2021, con nota acquisita al n. 0001509 di protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 12/PRES/2021 del 22 aprile 2021, con la quale è stata convocata la pubblica Adunanza del 5 maggio 2021;

DATO ATTO della presenza nell'odierna adunanza:

- per il Consiglio regionale, il Presidente dott. Salvatore Micone e i Consiglieri dott. Gianluca Cefaratti e dott.ssa Patrizia Manzo;

- per la Giunta regionale il Presidente dott. Donato Toma, con i Direttori del Dipartimento I, ing. Mariolga MOGAVERO, Dipartimento II ing. Massimo PILLARELLA, Dipartimento III dott. Claudio IOCCA, della Direzione Generale per la Salute dott.ssa Lolita GALLO, del Servizio Avvocatura regionale, dott.ssa Mariantonella DI IELSI, e il Direttore del Servizio Risorse finanziarie, bilancio e Ragioneria Generale dott.ssa Marilina DI DOMENICO;

UDITO il relatore, referendario Domenico Cerqua;

UDITI il Presidente del Consiglio regionale Salvatore Micone e il Presidente della Giunta regionale, Donato Toma,

**DELIBERA**

È approvata la "*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2020*" (articolo 1, comma 2,

decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

**DISPONE**

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

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

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

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

Così deciso nella camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento da remoto, seguita all'Adunanza pubblica del 5 maggio 2021.

L'estensore
(Domenico Cerqua)

CERQUA
DOMENICO
CORTE DEI
CONTI
10.05.2021
10:45:19
CEST

Il Presidente
(Lucilla Valente)

LUCILLA
VALENTE
CORTE DEI
CONTI
10.05.2021
08:52:41
UTC

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 MAGGIO 2021

IL RESPONSABILE SEGRETERIA ISTITUZIONALE
(dott. Davide Sabato)

DAVIDE
SABATO
CORTE DEI
CONTI
10.05.2021
11:08:13
CEST

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MOL - SC_MOL - 0001550 - Interno - 10/05/2021 - 11:25

CORTE DEI CONTI

# SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

## REGIONE MOLISE - RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2020

(*Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, articolo 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n. 174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116*)

**RELAZIONE ALLEGATA ALLA DELIBERAZIONE n. 31/2021/RQ**

CAMERA DI CONSIGLIO DEL 5 MAGGIO 2021



CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MOL - DEL-Reg.-SC_MOL - 0000031 - 10/05/2021 - 11:25

CORTE DEI CONTI

MAGISTRATO ISTRUTTORE:
dott. Domenico Cerqua

RICERCHE E ANALISI:
dott.ssa Carla Ricci

*allegato alla deliberazione n. 31/2021/RQ*

CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**REGIONE MOLISE - RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**

(*Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, articolo 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n. 174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116*)

# RELAZIONE

**Magistrato istruttore: Ref. Domenico Cerqua**

**INDICE**

*Abstract*

1. **Oggetto, categorie e metodologia del controllo.**
2. **Quadro normativo e giurisprudenziale.**
3. **Il quadro normativo e regolamentare della Regione Molise.**
4. **Il referto sull'anno 2019. Le pronunce della Corte costituzionale sulle leggi regionali dell'anno 2019.**
5. **La produzione normativa del Consiglio Regionale del Molise nel 2020.**
6. **L'attività istruttoria.**
7. **Risultato dell'analisi condotta sulle leggi regionali pubblicate nel 2020.**
8. **Esame analitico delle leggi della Regione Molise pubblicate nel 2020.**
9. **Il contraddittorio con la Regione Molise. Osservazioni della Sezione.**

***Abstract***

*Anche per il 2020, i risultati dell'esame condotto sulle leggi regionali pubblicate dalla Regione Molise possono, in via generale, considerarsi sovrapponibili a quelli degli anni precedenti.*

*Permangono le criticità ripetutamente segnalate e relative all'impostazione generale, individuate nell'ordinamento normativo regionale, ancora carente, specie nell'ambito di pertinenza del Consiglio Regionale, di previsioni specifiche in tema di onerosità delle leggi e della relativa copertura. Allo stesso modo, anche il contesto normativo in tema di programmazione, bilancio e contabilità non ha subito, nel corso dello scorso anno, delle modifiche significative, persistendo il mancato intervento sulla legge di contabilità regionale per adeguarla in maniera organica alle prescrizioni del D. lgs. n. 118/2011. Le lacune nel tessuto normativo, sia a livello di normazione secondaria che regolamentare, insieme all'utilizzo insufficiente ed inadeguato della relazione tecnica, rappresenta ancora un serio fattore di pregiudizio per una corretta e piena attuazione, nella produzione legislativa regionale, del principio di cui all'art. 81, Cost.*

*Il format di relazione tecnico-finanziaria previsto nell'ambito del flusso procedurale di formazione delle leggi regionali risulta ancora poco implementato nell'uso e, laddove presente, non sufficientemente dettagliato, in quanto per diverse leggi adottate nell'anno in esame non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica della tipologia di spesa introdotta. Si rilevano pertanto ancora delle criticità, sia in relazione ai criteri di quantificazione, spesso non sufficientemente determinati alla stregua dei criteri normativamente imposti e costituzionalmente orientati, sia riguardo alla mancata quantificazione, che suscita, in diversi casi, la preoccupazione per la possibile emersione di costi indiretti.*

*Sopravvive la prassi di non dispiegare la motivazione posta alla base della quantificazione dei costi, nonché l'abitudine di reperire la copertura attraverso l'imputazione a carico del bilancio regionale, limitandosi la norma finanziaria ad indicare la missione ed il programma sui quali imputare le spese. Anche la presenza di clausole di invarianza della spesa, riscontrata in diverse leggi fra quelle pubblicate nell'anno di riferimento, genera perplessità in ordine all'effettiva neutralità finanziaria attestata, potendosi al contrario ipotizzare, proprio in assenza di una accurata valutazione contabile, la possibilità dell'emersione di oneri indiretti o latenti non considerati.*

*In conclusione, la scarsa attenzione posta alla redazione della relazione tecnica, dove spiccano elementi meramente descrittivi degli interventi legislativi, ma che dovrebbe al contrario garantire un'accurata attività di chiarificazione contabile, permette di fondare una valutazione, una volta di più, fortemente critica riguardo all'effettiva copertura delle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio in esame.*

## 1. OGGETTO, CATEGORIE E METODOLOGIA DEL CONTROLLO

La presente relazione evidenzia gli esiti dell'attività di controllo condotta dalla Sezione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi approvate dalla Regione Molise e pubblicate nell'anno 2020.

Detta attività di controllo si iscrive, nell'attuale assetto ordinamentale, in un sistema articolato, composto da misure di garanzia aventi lo scopo di veicolare, tra i diversi livelli di governo (statale e regionale), le informazioni necessarie per realizzare il coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli finanziari conseguenti all'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea, dal momento che, come non ha mancato da tempo di sottolineare la Corte costituzionale, il tendenziale equilibrio dei bilanci pubblici si persegue non solo attraverso il meccanismo autorizzatorio della spesa, che trova la sua salvaguardia nel limite delle stanziamento di bilancio, ma anche nella *"preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni"* (cfr. sentenza n. 115/2012).

La base normativa dell'indagine è rappresentata dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, con il quale si è inteso rafforzare gli strumenti a disposizione per realizzare il coordinamento della finanza pubblica, andando ad individuare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il ruolo da attribuirsi alla Corte dei conti ([1]).

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, D.L. n. 174/2012, introdotto dalla legge di conversione, e successivamente modificato, si è infatti stabilito che, con cadenza annuale, *"[..] le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate [..] e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*". Ai sensi del successivo comma 8, la relazione in questione deve essere trasmessa, altresì, "*alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza*".

L'approccio metodologico della presente relazione si basa su quanto previsto dall'articolo 81, quarto comma, Cost., (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni

[1] A tal riguardo, le Prime linee di orientamento per le relazioni di cui alla delib. Sez. Aut. n. 10/2013/INPR, recanti una articolata disamina delle funzioni della Corte dei conti nell'ambito dell'attività di referto sul tema della copertura, hanno per l'appunto precisato la collocazione del ruolo assegnato dalla norma alla Corte stessa, fondato su *"una visione unitaria della finanza pubblica, tesa al superamento della frammentazione espressa dal previgente sistema dei controlli posti a presidio della finanza territoriale, con un'articolata gamma di strumenti di verifica e di monitoraggio finalizzati a garantire l'effettiva tutela degli equilibri economico-finanziari complessivi, l'osservanza degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e, più in generale, la regolarità e l'efficienza della gestione."* (cfr. delib. cit.).

iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti.
È ormai consuetudine condurre l'esame delle leggi approvate dal Consiglio Regionale del Molise nell'anno appena concluso sulla scorta della normativa di riferimento (ivi compresa la legge regionale di contabilità), delle linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e della recente giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in materia, dedicando attenzione anche agli eventuali ricorsi presentati dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Molise avverso leggi emanate nell'anno. In conclusione, l'analisi viene concentrata sulle modalità di copertura delle leggi di spesa pubblicate nel medesimo periodo di riferimento (*hic*, anno 2020).
Come per gli anni precedenti, la Sezione, nel ritenere fondamentale l'acquisizione di dati univoci in ordine agli aspetti contabili connessi alle leggi istitutive di nuove spese ovvero determinanti minori entrate, ha avanzato alla Regione Molise precise richieste istruttorie finalizzate all'acquisizione della documentazione tecnico-contabile a supporto della normativa di spesa emanata nel periodo di riferimento del controllo.
Con riferimento alla quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, la verifica – laddove resa possibile in base alla documentazione prodotta - si è incentrata sulla valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivate dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, quindi tale "*da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio*."
Infine, il controllo sulle risorse destinate a dare copertura è stato condotto a mente di quanto disposto dall'articolo 17, L. n. 196/2009, comma 1, nonché con il supporto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e contabile formatasi *in subiecta materia*.
Al fine di fornire un quadro d'insieme, sono state elaborate tabelle e schede di sintesi, che riportano gli effetti finanziari, laddove presenti, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria, l'eventuale fonte di copertura e le eventuali deviazioni rispetto alle prescrizioni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge n. 196/2009.
Sulla scorta degli elementi che precedono si è poi proceduto all'esame di ogni legge, redigendo per ciascuna un paragrafo ove sintetizzare il risultato dell'indagine effettuata e le eventuali criticità registrate, dando altresì conto, laddove presenti, anche di aspetti che, sebbene non attinenti direttamente al profilo della copertura, sono stati valutati come in grado di produrre impatti in termini finanziari.

## 2. QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE.

Con riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale, valga il richiamo alle precedenti relazioni della Sezione, che hanno ricostruito più volte, in maniera compiuta ed estremamente dettagliata, le coordinate normative e giurisprudenziali dell'obbligo di copertura, come proiezione diretta delle prescrizioni recate dall'articolo 81 Cost.

I principi del coordinamento finanziario sono riassunti nelle prescrizioni di cui alla già citata legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che all'articolo 19, primo e secondo comma, ha accolto integralmente il principio della necessaria e fondamentale individuazione *ex ante* dei mezzi finanziari destinati a fronteggiare le spese previste. Le finalità sostanziali, poste a garanzia dell'equilibrio di bilancio, si avvalgono della tipizzazione dei mezzi di copertura, in conformità alla puntuale disciplina contenuta all'articolo 17 legge n. 196/2009 ([2]), che permette di prevenire ed escludere la possibilità di far ricorso ad altri mezzi

---

[2] Il processo di individuazione dei mezzi di copertura deve inoltre avvenire nel rispetto del principio di tassatività stabilito dall'art. 17 della L n. 196/2009, al fine di evitare che mezzi di copertura inidonei possano compromettere gli equilibri complessivi del bilancio in corso ovvero di quelli futuri. In tal senso, il principio di tassatività è espressione diretta dell'art. 81 Cost., e dunque non si possono individuare tipologie di copertura diverse da quelle indicate dalla legge di contabilità di stato.

Le modalità sono rappresentate:

a) dall'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, di cui all'art. 18 (con impossibilità di utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente e di utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);

b) da riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, che consistono nel ridestinare risorse da una finalità, per la quale erano state inizialmente stanziate, ad una nuova. Tale operazione determina, di fatto, un definanziamento della finalità originaria, da cui si prelevano risorse per una nuova finalità; a tal proposito, la Circolare n. 32/2010 della RGS afferma che l'impiego di tale di tale modalità richiederebbe che la corrispondente relazione tecnica evidenziasse l'effettiva disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, le ragioni del mancato utilizzo delle risorse in favore delle originarie finalità, l'assenza di programmi di spesa che possano determinare *ex post* la necessità di destinare ulteriori risorse ai provvedimenti sulla cui autorizzazione di spesa si incide. Più in particolare, si precisa, sarebbe opportuno precisare se la citata disponibilità delle risorse sia il frutto di una imprecisa iniziale quantificazione, da cui sarebbe derivata una sovrastima degli oneri, ovvero di una modifica sopravvenuta nella realizzazione degli obiettivi perseguiti con lo stanziamento iniziale.

c) da modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con impossibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

La legge n. 39/2011 ha introdotto all'art. 17 della legge di contabilità di stato il comma 1-bis, che si applica quale principio di carattere generale anche alle leggi regionali, stabilendosi che le entrate maggiori rispetto a quelle iscritte in bilancio di previsione, che derivino da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, non possano essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (o per riduzioni di entrate), essendo al contrario finalizzate al migliorare i saldi di finanza pubblica.

Inoltre, l'art. 17 della L. n. 196/2009 è stato modificato dall'art. 3 della L. n. 163/2016, che ha introdotto un nuovo criterio (lettera a*) bis*) di copertura "*mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa*" e ha modificato il criterio di copertura, di cui alla lettera b) dell'art. 17, fondato sulla "*riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa*".

Quanto all'uso delle clausole di neutralità finanziaria è stato, inoltre, introdotto un nuovo comma, il 6 *bis*, che valorizza il ruolo della relazione tecnica; infatti, "*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*".

di copertura delle spese, ovvero di ricorrere a modalità diverse da quelle prescritte nell'ordinamento vigente, così che eventuali mezzi e metodologie di copertura "*estranee*" al dettato normativo di cui all'articolo 17 dovranno necessariamente considerarsi inefficaci, finanziariamente inadeguati e comunque non consentiti dalla legislazione vigente.

Proprio l'articolo 17, al terzo comma, prevede l'adozione di una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare a ciascun progetto o disegno di legge, da redigersi secondo i dettami normativi. Detto onere documentale deve rispettarsi sia nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale, sia nelle ipotesi di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale, tenuto conto dello specifico richiamo di cui al successivo comma 6, a mente del quale "*i disegni di legge di iniziativa regionale [..] devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3*".

La relazione tecnica è pertanto l'elaborato che permette di definire l'onere complessivo connesso ad una determinata disposizione, contenendo i dati, i criteri ed i metodi utilizzati per la quantificazione dei relativi effetti, nonché le fonti ed ogni elemento utile per la verifica tecnica della quantificazione stessa in sede assembleare (sia a livello statale che regionale). Si tratta di uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica, e non solo una semplice garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa.

Conseguentemente, anche la relazione tecnica che accompagna l'iniziativa di legge regionale deve "*contenere 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 verificata dei dati e degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio",* come da precisazione della Sezione delle autonomie (C. Conti, Sez. Aut. del. N. 10/2013/INPR).

L'articolo 17 della L. n. 196/2009 è stato modificato nel 2016, dall'articolo 3 della legge n. 163 di quell'anno, che ha introdotto un nuovo criterio di copertura *"mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti nella normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa"*, ed ha altresì modificato il criterio di copertura, di cui alla lett. b) dell'articolo 17, fondato sulla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Con riguardo all'uso delle clausole di neutralità finanziaria è stato, inoltre, introdotto un nuovo comma, il 6 *bis*, che valorizza proprio il ruolo della relazione tecnica; infatti, "*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*".

Il legislatore ha previsto tale tipologia di clausola a fronte della presenza di norme che si presentavano totalmente sprovviste di quantificazione degli effetti finanziari, come nel caso di disposizioni incidenti in maniera marginale sull'organizzazione e sugli adempimenti degli enti, o di disposizioni recanti effetti finanziari di lieve entità o a carattere eventuale.

Con esplicito riferimento alle Regioni, l'ordinamento normativo deve tener conto altresì delle prescrizioni di cui al D. lgs. n. 118/2011, Titolo III; quest'ultimo, nel disciplinare l'ordinamento finanziario contabile, all'articolo 38 ha previsto che le leggi regionali comportanti spese di carattere continuativo debbano quantificare "*l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione*", nonché indicare "*l'onere a regime*", e solamente "*nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio*". Il secondo comma dell'articolo citato prevede che *"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".* Allo stesso tempo, il successivo articolo 49 regolamenta la copertura finanziaria di leggi regionali nell'ipotesi in cui questa avvenga mediante uno o più fondi speciali iscritti nel bilancio regionale.

Nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali in materia di contabilità pubblica, la Corte dei conti ha fornito apporti significativi al tema della copertura, in virtuosa sinergia con la Corte costituzionale, giungendo alla definizione di un sistema giuridico maturo, completo e coerente al suo interno.

Vale tale richiamo, ad esempio, per la clausola di invarianza della spesa, che va sempre dimostrata anche nei casi di auto copertura, pena l'attivazione di un profilo elusivo del disposto legislativo, come ben evidenziato nelle relazioni quadrimestrali della Corte, secondo le quali la relazione tecnica deve riportare "*la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione*" (Deliberazione n. 10/SSRRCO/RQ/ 19). Sul tema, è stato di recente rilevato come le

clausole di neutralità non siano sempre corredate da conformi ed esplicite indicazioni nelle apposite relazioni tecniche le quali ultime si rivelano, a loro volta, non di rado sfornite dei necessari requisiti di dettaglio e completezza contenutistica, per ragioni note all'organo contabile e che, perpetuando un fenomeno patologico, lasciano permanere elementi di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa adottata: in proposito, non si è mancato di rilevare che "*probabilmente, le cause sono molteplici, come è stato osservato nel passato, e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi estremamente brevi in cui sovente matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti" (*cfr. del n. 4/SSRRCO/RQ/19).

Sotto il profilo metodologico acquista rilievo anche l'analisi della tecnica di copertura che fa rinvio alla riduzione generica di stanziamenti. Detta tecnica rischia di entrare in contrasto sia con il criterio della trasparenza, che con il principio della legislazione vigente, dal momento che, ipotizzando una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziate, ci si pone in aperta dissonanza con l'essenza dell'obbligo costituzionale. Sempre in tal senso, inoltre, si registrano ipotesi di copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere, sul presupposto della sussistenza di fondi disponibili, laddove il più delle volte la relazione tecnica non dà conto dei motivi della sussistenza di margini possibili, cosicché non appare chiaro se, in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si generi il reale rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio anche se, nella nuova configurazione per missioni e programmi del bilancio integrato, tale assunto potrebbe incontrare una mitigazione "*grazie ad una consistente attività di programmazione e manutenzione del manufatto contabile*" (Deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/20).

Valga, a conclusione delle riflessioni che precedono, il veloce richiamo alla giurisprudenza della Consulta, che sul tema ha avuto modo, ripetutamente, di affermare il fondamentale principio secondo il quale copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio "*sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia* (*con le disposizioni impugnate*) *coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, quarto* (*oggi terzo) comma, Cost., 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*" (cfr. sent. n. 192/2021; tra le conferme del principio in esame, cfr. sent. n. 184/2016, n. 274/2017) ([3]).

Ai fini del rispetto del dettato costituzionale in tema di copertura, giova in questa sede segnalare che particolare attenzione va dedicata specificamente al problema della determinazione degli oneri che si prevedono oltre la durata del bilancio pluriennale e di quelli a regime previsti dalle leggi di spesa pluriennali.

Il consolidato indirizzo interpretativo che la Consulta ha elaborato in riferimento all'articolo 81 si traduce nell'obbligo di individuazione dell'onere connesso alle norme per tutto il periodo di effettiva durata della legge di spesa, indicandone i relativi mezzi di copertura. Ne deriva che la ragionevolezza della copertura sarà valutata in riferimento al parametro della coerenza tra onere coperto nel triennio ed onere a regime, quale condizione di equilibrio tra entrate e spese da mantenersi nel tempo ([4]).

## 3. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DELLA REGIONE MOLISE.

Alle Regioni spetta inserire nel proprio sistema normativo un riferimento al principio generale di cui all'articolo 81, Cost., oltre prevedere le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa.

Lo Statuto della Regione Molise contiene solo riferimenti indiretti al tema della copertura, agli artt. articolo 54 ("*Autonomia finanziaria*") e 56 ("*Programmazione economica e finanziaria*"), prevedendo il rispetto dei principi costituzionali in tema di equilibrio dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica ([5]).

---

[3] Con riguardo alla corposa giurisprudenza costituzionale che ha disegnato, nel tempo, i contorni del tema in esame, si rimanda alla specifica disamina dedicata nelle precedenti relazioni, che ha provveduto alla ricostruzione dei principi via via enucleati e applicabili in sede di scrutinio delle norme di spesa, statali e regionali. Si rende necessario tale richiamo, in quanto la Corte costituzionale dedica, sin dagli anni '50 del secolo scorso, grande attenzione al tema della copertura finanziaria, consolidando un indirizzo che ha consentito di delimitare con precisione il disegno costituzionale, tratteggiando il perimetro di principi fondamentali ed obblighi ricadenti sul legislatore, anche regionale. Con riguardo alle sentenze intervenute nel 2020, di declaratoria di illegittimità costituzionale sia di norme statali che regionali, con le quali si sono elaborati rilevanti principi in tema di obbligo di copertura finanziaria degli oneri finanziari, di equilibrio e sostenibilità del debito pubblico, nonché di coordinamento finanziario, si ritiene doversi citare le sentenze n. 4, 62, 143, 152, 157, 163, 167 e 235.

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

[5] Art. 54. *Autonomia finanziaria*. 1. La Regione ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa, che esercita secondo i principi dettati dalla Costituzione assicurando l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e

La legge di contabilità regionale (L.R. n. 4/2002, *Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise*), negli artt. 5 e 6, L.R. *cit.*, rubricati rispettivamente "*Leggi regionali di spesa*" e "*Copertura finanziaria delle leggi*", esplicita l'obbligo di copertura e precisa il contenuto della relazione tecnica che deve accompagnare ogni progetto di legge che comporti nuovi o maggiori oneri sulla finanza pubblica.

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

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

---

concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

2. La Regione istituisce e disciplina entrate e tributi propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. I tributi regionali sono imposti con legge che ne determina i presupposti e le modalità di accertamento e di riscossione.

3. Il Consiglio regionale può autorizzare il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e nel rispetto delle condizioni costituzionalmente previste. La Regione risponde essa soltanto dei debiti contratti.

Art. 56. *Programmazione economica e finanziaria*. 1. La Regione realizza la programmazione economica e finanziaria mediante il bilancio di previsione annuale e pluriennale ed altri strumenti che la legge regionale di contabilità istituisce e disciplina nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici.

*anni compresi nel bilancio pluriennale. Nella relazione sono indicati i dati, le fonti e i metodi utilizzati per la loro quantificazione*".

Con riferimento alla normazione secondaria, da diversi anni la Sezione ha avuto modo di rilevare l'esistenza di criticità nel reticolo normativo regionale sul tema, stigmatizzando l'assenza, nell'ambito del Regolamento interno del Consiglio, di riferimenti specifici e puntuali alle funzioni in tema di valutazione dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura ([6]), osservando come tale criticità sia in grado di rendere depotenziato l'obbligo di redazione della relazione tecnica previsto – come rilevato – anche a livello di legislazione regionale, proprio nel contesto in cui dovrebbe avere maggior considerazione.

Nel 2014 la Regione Molise ha adottato, con delibera di Giunta n. 172, un format di relazione tecnico-contabile da allegare alle proposte di legge regionale, allo scopo di "*fornire apposita documentazione tecnico-finanziaria da allegare alle proposte di legge*". Detto modello di relazione deve essere redatto "*a cura delle strutture regionali interessate nelle specifiche iniziative legislative, al fine di agevolare e consentire una verifica contabile congrua, appropriata ed equilibrata delle leggi regionali di spesa*".

Dal 2015, in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'articolo 9 del Regolamento interno per l'esercizio delle funzioni della Giunta Regionale, approvato con DGR n. 44/2015, "*le proposte di deliberazione che attengono all'iniziativa legislativa della Giunta o alla sua potestà regolamentare (…) sono integrate dal documento istruttorio, il quale funge da relazione tecnica alla proposta di legge o al progetto di regolamento ed inoltre (…) indica la copertura finanziaria (…)*".

Il quinto comma dell'articolo 9 dispone espressamente che nella stesura delle "*proposte di deliberazione che attengono all'iniziativa legislativa della Giunta o alla sua potestà regolamentare*" si utilizzi "*lo schema di cui all'allegato modello "D", opportunamente modificato per quelle d'iniziativa dei Servizi Autonomi della Presidenza della Giunta Regionale, o per quelle d'iniziativa dei Servizi direttamente dipendenti dalle Direzioni Generali*". Detto modello ha sostituito, a tutti gli effetti, il precedente del 2014.

Con riguardo alle criticità emerse nel corso delle istruttorie condotte negli anni precedenti, deve segnalarsi, ancora, una insufficiente implementazione dell'utilizzo del format, ancora limitato – laddove esistente – a fornire visioni incomplete e comunque non in grado di illustrare puntualmente il percorso tecnico di quantificazione degli oneri stimati.

[6] L'unico riferimento rinvenuto nel Regolamento interno attualmente in vigore è quello di cui all'articolo 29, sezione "*Commissioni permanenti*", il quale stabilisce che "*Ogni Commissione ha sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione Ordinamento e Organizzazione Amministrativa, ogni qualvolta il progetto di legge implichi entrate o spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modifiche che allo stesso si intendesse apportare*".

Va, ancora una volta, segnalato il mancato riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità intervenendo sulla propria legge di contabilità, al fine di adeguare in maniera organica l'ordinamento contabile regionale alle previsioni di cui al D.Lgs. n. 118/2011, nonostante le previsioni programmatiche recate dall'articolo 1 della legge regionale n. 6/2016 ("*Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018.*"), che ha stabilito che *"A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, la Regione Molise si adegua ai nuovi schemi di bilancio previsti dal D. Lgs. 23 giugno 2011 e successive modifiche e integrazioni".*

Con riguardo, infine, alla più volte segnalata assenza, nel regolamento del Consiglio regionale, di riferimenti puntuali alle funzioni da attribuirsi in tema di verifica degli obblighi di copertura, si riporta quanto affermato dal Presidente dell'assise regionale nella nota trasmessa alla Sezione in data 11.01.2021 (prot. Cdc n. 36), il quale attesta che è in fase di istruttoria "*presso la prima Commissione consiliare, la proposta di nuovo regolamento interno di attuazione dello Statuto regionale, approvato nel 2014*" e che in tale sede *"è oggetto di specifica attenzione l'adeguamento dell'esercizio dell'iniziativa legislativa, della disciplina dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea legislativa agli obblighi di verifica dell'onerosità delle leggi e della copertura finanziaria".*

## 4. IL REFERTO SULL'ANNO 2019. LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLE LEGGI REGIONALI DELL'ANNO 2019.

Il referto sulle leggi di spesa dell'anno 2019, di cui alla Deliberazione della Sezione di controllo Molise n. 59/2020, in continuità con il passato ha evidenziato criticità ed incongruenze nell'effettiva copertura e nella quantificazione degli oneri, riscontrando, in via generale, che "*il reticolo normativo regionale presenta ancora delle criticità rispetto alla finalità che deve ispirarlo, ovvero garantire piena attuazione al principio di copertura di cui all'articolo 81 Cost.*".

Nel dettaglio, si è rilevata *"la scarsa osservanza dell'obbligo, previsto dall'articolo 17, comma 3, L. n. 196/2009, di corredare proposte di legge con relazioni tecniche redatte a norma della legge di contabilità, che analizzino dettagliatamente i profili finanziari delle disposizioni contenute nelle leggi stesse*", osservandosi che *"non può farsi a meno di constatare che, nonostante l'approvazione del format, nel concreto l'ente regionale - anche laddove abbia provveduto alla compilazione del modulo-relazione tecnica - perduri nel trascurare l'assolvimento corretto del principio costituzionale di copertura, limitandosi alla mera compilazione della parte relativa all'indicazione degli oneri, senza esplicitare gli elementi in base ai quali è stata effettuata la riportata quantificazione, oltre che ad interpretare la copertura come sinonimo di indicazione di stanziamento. La totale assenza di indicazione dei criteri adottati per la quantificazione ed il calcolo degli importi risulta quanto mai inadeguata ai fini del soddisfacimento*

*dell'obbligo costituzionale, oltre che insufficiente ex se a fornire le informazioni necessarie per avere una compiuta consapevolezza delle tecniche e modalità di copertura finanziaria delle leggi foriere di nuove spese".*

Con riguardo alle modalità di copertura, "*non si è riscontrata attestazione di accurate verifiche in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti ai quali si dichiara di attingere, oltre a mancare l'indicazione delle ragioni che hanno determinato un surplus di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano state originariamente destinate (…). Nella maggior parte dei casi, le norme finanziarie non sono supportate da una dimostrazione economica e contabile della sostenibilità della nuova spesa, riscontrandosi spesso anche l'omessa indicazione di dati, fonti e metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri. Il costante ricorso all'indicazione del mero stanziamento si traduce in una troppo generica indicazione delle fonti finanziarie destinate, non suffragata da elementi che ne possano giustificare (laddove prevista) la quantificazione, dal momento che manca ogni riferimento a criteri, anche solo presuntivi, sulla base dei quali l'importo è stato calcolato, sia per l'anno in corso che per i successivi.*"**.**

Infine, "*le leggi che presentano la clausola di invarianza finanziaria non sono adeguatamente corredate dalle dovute esplicitazioni che, ai sensi dell'articolo 17, comma 6-bis della legge n. 196/2009, devono essere contenute nella relazione tecnica, non riportandosi – come sarebbe d'obbligo – i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche indicando l'entità delle risorse esistenti e/o delle somme già stanziate in bilancio per le finalità della legge, utili anche ai fini della verifica di congruità della clausola di neutralità finanziaria.*".

* * *

In riferimento alle analisi condotte lo scorso anno sulle leggi regionali di spesa, giova in questa sede dar conto dell'esito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi avverso diverse leggi pubblicate nel 2019.

Con la sentenza n. 227, pubblicata in G.U. il 4.11.2020, si è dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 15 co. 2, lett. f), g) ed h), co. 3, lett. i), 16, co. 1, lett. b), f), g) e 32 della legge regionale del Molise n. 4 del 10 maggio 2019 (Legge di stabilità regionale 2019), nel giudizio promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per violazione, nel complesso, degli artt. 81, terzo comma 3, 97 e 117, comma 2, lett. l) ed s), e comma 3 e 120, primo comma, Cost. In tale sentenza la Consulta ha affermato che la legge regionale impugnata, nel dettare la disciplina per il distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo "*Sistema Regione Molise*", ha da un lato invaso la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «*ordinamento civile*» (articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.), a cui vanno ricondotti sia la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione che i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato; dall'altro, ponendo gli oneri

finanziari a carico dell'ente di appartenenza, si è posta in contrasto con il terzo comma dell'articolo 117 Cost., atteso che la previsione dell'articolo 70, comma 12, del D.Lgs. n. 165 del 2001 attiene alla materia del «*coordinamento della finanza pubblica*».

La Corte costituzionale, nel premettere che, da un punto di vista sostanziale e dunque al di là del *nomen iuris* utilizzato nelle norme censurate, le vicende in esame "*vanno considerate comandi e non distacchi, secondo la qualificazione contenuta nella legge regionale impugnata (…) , fatta discendere dalla creazione – prevista dalla stessa legge – del «Sistema Regione Molise», (…), non caratterizzato da quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell'unità organizzativa nel cui ambito si colloca l'istituto del distacco, poiché gli enti coinvolti conservano i propri bilanci e quindi il mancato rimborso si traduce per essi in un onere improprio*", assume che venga in rilievo, quale norma statale interposta, l'articolo 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, sin dal testo originario, impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare l'onere relativo al trattamento fondamentale agli enti di provenienza. La stessa pronuncia ha dichiarato inoltre l'illegittimità costituzionale del comma 3, lettera i), dell'articolo 15, L.R. n. 4/2019, che prevedeva l'utilizzo temporaneo del personale delle società partecipate presso altri enti regionali, in quanto ritenuta in contrasto con il consolidato orientamento che non consente un generale ed automatico transito del personale di un soggetto giuridico di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale. La previsione censurata, pertanto, si risolve in un "*privilegio indebito in violazione dell'art. 97 Cost., in particolare quanto alla regola del pubblico concorso*" e si traduce, in sostanza, nella previsione e disciplina di una forma di mobilità del personale delle società partecipate non consentite dal d.lgs. n. 175 del 2016, con violazione degli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo Cost.

Ugualmente illegittimi sono stati dichiarati il comma 2, lett. h) dell'articolo 15 ed il comma 1, lett. b), dell'articolo 16, per lesione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, nonché dell'articolo 97, secondo comma, Cost., trattandosi di previsioni che determinavano l'esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica, con una inammissibile deroga ai limiti percentuali di cui all'articolo 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

Giova evidenziare, sul punto, che a riguardo la Consulta ha citato quale precedente una propria sentenza, la nr. 257 del 2016, con cui si era dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di analogo contenuto della stessa Regione Molise (in particolare, l'articolo 44, comma 1, lettera b, della L.R. 4 maggio 2015, n. 8, recante "*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali*", che aveva

introdotto l'articolo 20-*bis* alla legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10, recante "*Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale"*). In quella sede la Corte aveva chiaramente affermato che la non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia "*determini in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e dunque produca, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa*". Conclude la Corte, pertanto, che "*la Regione persevera, dunque, su di una strada dichiarata non percorribile da questa Corte, obbligandola ad un nuovo intervento, con il quale ribadire che le norme impugnate contrastano con entrambi i parametri costituzionali invocati dalla difesa dello Stato"*.

Infine, in data 15 marzo 2021, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la sentenza n. 38 della Corte costituzionale, che riguarda nello specifico, le leggi della Regione Molise n. 15/2019 e n. 22/2019, impugnate con ricorsi che, avendo ad oggetto disposizioni connesse per materia, sono stati riuniti e decisi con unica sentenza.

Con la pronuncia richiamata si è pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della L.R. Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «*Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)*» e si sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della L.R. Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «*Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale*)», entrambi in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Nello specifico, la norma cassata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la «*validità dei contratti di servizio in essere*» fino al 31 dicembre 2020, ha posto in essere una violazione, da un lato, dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituiva il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'articolo 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, la violazione ha riguardato anche l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, nel

consentire proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa va ad invadere la materia della «tutela della concorrenza», riservata allo Stato, creando dunque un ostacolo alla stessa concorrenza.

## 5. LA PRODUZIONE NORMATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL MOLISE NEL 2020.

Nel corso dell'anno 2020 sono state pubblicate 20 leggi regionali, indicate nella tabella seguente.

***Tab. 1 – Elenco leggi della Regione Molise pubblicate nel 2020***

| N. Legge | OGGETTO DELLA LEGGE REGIONALE | N. articoli |
|---|---|---|
| **1** | Legge di stabilità regionale 2020 | 19 |
| **2** | Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020/2022 | 5 |
| **3** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | 3 |
| **4** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | 3 |
| **5** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | 3 |
| **6** | Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia. | 6 |
| **7** | Disposizioni in materia di promozione e tutela dell'attività di panificazione e dei prodotti da forno in Molise. | 18 |
| **8** | Disposizioni concernenti le vendite promozionali nel settore del commercio. | 3 |
| **9** | Ratifica variazione di bilancio 2020/2022 approvato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 109, co. 2-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27/2020. | 2 |
| **10** | Disciplina dei distretti del cibo. | 9 |
| **11** | Diffusione tecniche di pronto intervento per la disostruzione pediatrica. | 10 |
| **12** | Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano. | 7 |
| **13** | Istituzione della Consulta regionale della famiglia. | 6 |
| **14** | Variazione del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche di leggi regionali. | 7 |
| **15** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. Ditte Fastweb e Tim S.p.A. | 3 |
| **16** | Modifiche alla legge regionale 26 agosto 2002 n. 18 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com). | 1 |
| **17** | Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019. | 14 |
| **18** | Ratifica di seconda variazione di bilancio 2020/2022 approvata dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 109, co. 2-bis, D.L. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020. | 2 |
| **19** | Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per il triennio 2021/2023. | 2 |
| **20** | Assestamento del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche a leggi regionali. | 7 |

*Elaborazione Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo Molise*

Effetti finanziari sono collegati alle leggi regionali n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 20. In taluni casi, nonostante la dichiarata assenza di risvolti finanziari, si è tuttavia riscontrata la presenza di norme in grado di produrre ricadute, anche indirette, in termini finanziari.
Le leggi di iniziativa dell'Esecutivo regionale sono state 13 (LL.RR. nn. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 17, 18, 19, 20; di queste, 8 attengono al ciclo di bilancio: leggi nn. 1, 2, 3, 9, 14, 17, 18, 19, 20), quelle di iniziativa consiliare 6 (LL.RR. nn. 6, 7, 11, 12, 13, 16), mentre la legge regionale n. 10 è il frutto dell'unificazione del testo di due distinte iniziative, una di Giunta ed una di Consiglio.
Riguardo al profilo della copertura, si osserva che:

- gli oneri sono indicati nelle leggi n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 14, 17, 18, 19, 20;
- la clausola di invarianza finanziaria è presente nelle leggi n. 7, 8, 11;
- espliciti riferimenti a modalità di copertura si ravvisano nelle leggi n. 3, 4, 5, 6, 9;
- vi è una espressa previsione di assenza di oneri per la legge n. 10;
- la relazione tecnica è stata redatta per le leggi regionali n. 1, 6, 10, è del tutto assente per le leggi n. 11, 12 e 19, mentre per le altre leggi sono presenti relazioni illustrative ovvero documenti istruttori allegati alle proposte di legge.
- le leggi n. 2, 4, 5, 9, 14, 15, 17, 18, 19, 20 sono accompagnate dal parere del Collegio dei Revisori.

## 6. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA.

Con nota prot. 2143 del 3 dicembre 2020, il Magistrato istruttore, in considerazione delle evidenze dell'analisi svolta negli ultimi anni sulle leggi regionali di spesa, ha richiesto al Presidente del Consiglio regionale del Molise di trasmettere, entro il 15 gennaio 2021, la seguente documentazione, riferita a ciascuna legge regionale:

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

In data 11 gennaio 2021, con nota acquisita al protocollo della Corte al nr. 36, è stata inoltrata alla Sezione, su supporto informatico, la documentazione relativa alle leggi regionali pubblicate nell'anno precedente.

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

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

***Tab. 2. Verifica dei documenti trasmessi in data 11.01.2021 dal Consiglio Regionale***

| Legge | Testo di legge (ddl/pdl) | Parere Commissione competente e testo licenziato | Parere OdR | Testo definitivo pubblicato | Relazione tecnica | Relazione illustrativa/Documento istruttorio |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Si | Si | | Si | Si | |
| **2** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **3** | Si | Si | | Si | | Si |
| **4** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **5** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **6** | Si | Si | | Si | Si | |
| **7** | Si | Si | | Si | | Si |
| **8** | Si | Si | | Si | | Si |
| **9** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **10** | Si | Si | | Si | Si | |
| **11** | Si | Si | | Si | No | No |
| **12** | Si | Si | | Si | No | No |
| **13** | Si | Si | | Si | | Si |
| **14** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **15** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **16** | Si | Si | | Si | | Si |
| **17** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **18** | Si | Si | Si | Si | | Si |
| **19** | Si | Si | Si | Si | No | No |
| **20** | Si | Si | Si | Si | | Si |

*Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Molise*

Già la verifica della documentazione prodotta dal Consiglio regionale permette di evidenziare la marcata prevalenza, al posto della relazione tecnica redatta ai sensi di legge (oltre che utilizzando il format in uso presso la Regione), di relazioni di accompagnamento di tipo meramente illustrativo, ovvero di documenti istruttori, anch'essi meramente illustrativi, allegati ai d.d.l. di iniziativa di Giunta. Tale tendenza, che peraltro mostra un mancato rispetto del flusso procedurale codificato dallo stesso Regolamento interno per le funzioni della Giunta Regionale (cfr. articolo 9, all. alla DGR n. 172/2015, cit. *supra*), tradisce anche una generale inadeguatezza di tale tipo di documentazione a fornire la prova dell'avvenuta, coerente valutazione

delle coperture e delle tecniche di quantificazione degli oneri, in grado di conformarsi al dettato di cui all'articolo 17, co. 6-*bis*, L. n. 196/2009, che individua nella sola relazione tecnica la sede deputata alla verifica in parola.

In proposito giova richiamare nuovamente la già citata deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, per rimarcare come in essa viene dato risalto alla circostanza che il rispetto del precetto costituzionale della copertura delle leggi di spesa si realizzi attraverso un processo articolato, di cui la relazione tecnico-illustrativa deve necessariamente dar conto, e che consta di tre fasi:

- una fase diretta all'individuazione della tipologia giuridica dell'onere finanziario, laddove introdotto;
- una fase diretta alla quantificazione di tale onere;
- una fase diretta alla individuazione delle risorse utilizzabili.

Di queste, la prima fase rappresenta tutt'altro che un mero adempimento formale, essendo funzionale alle altre due, poiché la legge, a seconda della tipologia di spesa introdotta, disciplina in modo diverso sia i meccanismi di quantificazione della spesa che le tecniche di copertura (*cfr*. articolo 38, D.Lgs. n. 118/2011). In questa fase gli oneri devono essere "*obbligatoriamente inquadrati*" o fra le previsioni di spesa (spese obbligatorie) o fra le autorizzazioni di spesa (spese non obbligatorie, per le quali la norma di legge ne predetermina importo e durata massima).

Per le spese ricorrenti o continuative, caratterizzate da "*una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari*" (cfr. Corte cost., sent. n. 26/2013), la disciplina è differenziata a seconda che abbiano o meno carattere obbligatorio: nel primo caso deve essere quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicato l'onere a regime; nel secondo caso la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio (articolo 38, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011).

Riguardo alle spese pluriennali, "*aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo*" (Corte cost. sentenza n. 26/2013), deve essere sempre indicato l'ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (articolo 38, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011).

Va pertanto nuovamente evidenziato che il modello di relazione tecnico-finanziaria adottato dalla Regione risulta essere ancora poco utilizzato, oltre ad evidenziare delle perduranti criticità, sia in relazione ai criteri di quantificazione, che in relazione alla mancata quantificazione, pur in presenza di oneri, che determina l'emersione di costi indiretti.

La tabella che segue, infine, riepiloga, per ciascuna legge analizzata, la presenza di oneri a carico del bilancio regionale, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria e l'eventuale fonte di copertura indicate nel testo della legge. Giova precisare che le leggi che compongono la manovra di bilancio regionale sono oggetto di analisi in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.

***Tab. 3 – Riepilogo dati inerenti alla copertura***

| Legge | Oggetto | Quantificazione di oneri | Clausola di neutralità finanziaria | Fonte di copertura |
|---|---|---|---|---|
| **1** | Legge di stabilità regionale 2020 | Si | - | Indicazione di stanziamenti/autorizzazioni alla Giunta a procedere a stanziamenti in base a criteri da definire. Mancanza di dati contabili ad individuazione delle coperture nella relazione |
| **2** | Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020/2022 | Si | - | Indicazione di stanziamenti. Presenza di sola relazione illustrativa. Mancanza di dati contabili ad individuazione delle coperture. |
| **3** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | Si | - | Indicazione di stanziamento quale fonte di copertura. |
| **4** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | Si | - | Indicazione di stanziamento quale fonte di copertura. |
| **5** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. | Si | - | Indicazione di stanziamento quale fonte di copertura |
| **6** | Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia. | Si | - | Indicazione di copertura derivante da disponibilità su capitolo individuato. Mancanza di dati statistico/contabili/norma finanziaria finale con mera indicazione di stanziamento per l'anno di presentazione del disegno di legge (2019). |
| **7** | Disposizioni in materia di promozione e tutela dell'attività di panificazione e dei prodotti da forno in Molise. | No (ma si possono ipotizzare costi indiretti) | Si | - |
| **8** | Disposizioni concernenti le vendite promozionali nel settore del commercio. | No | Si | - |
| **9** | Ratifica variazione di bilancio 2020/2022 approvato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 109, co. 2-bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27/2020. | Si | - | Indicazione di copertura con prospetti contabili e parere OdR. |
| **10** | Disciplina dei distretti del cibo. | No (ma si possono ipotizzare costi indiretti) | Si | - |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **11** | Diffusione tecniche di pronto intervento per la disostruzione pediatrica. | Si | Si | Solo relazione illustrativa. Assenza dati contabili |
| **12** | Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano. | No | No | - |
| **13** | Istituzione della Consulta regionale della famiglia. | No (ma si possono ipotizzare costi indiretti) | No | Assenza dati contabili nella relazione. |
| **14** | Variazione del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche di leggi regionali. | Si | - | Indicazione di copertura con prospetti contabili e parere OdR. |
| **15** | Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. e), del decreto legislativo 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii. Ditte Fastweb e Tim S.p.A. | Si | - | Indicazione di stanziamento quale fonte di copertura. Assenza di relazione tecnica con dettagli contabili. |
| **16** | Modifiche alla legge regionale 26 agosto 2002 n. 18 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com). | No | No | - |
| **17** | Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019. | Si | - | Legge analizzata in sede di giudizio di parifica del Rendiconto regionale. |
| **18** | Ratifica di seconda variazione di bilancio 2020/2022 approvata dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 109, co. 2-bis, D.L. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020. | Si | - | Indicazione di copertura con prospetti contabili e parere OdR. |
| **19** | Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per il triennio 2021/2023. | Si | - | Indicazione copertura con prospetti contabili e parere dell'OdR. |
| **20** | Assestamento del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche a leggi regionali. | Si | - | Prospetti contabili e parere OdR |

*Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Molise*

Le risultanze in tabella sintetizzate saranno oggetto di dettagliata analisi nelle schede dedicate a ciascuna legge.

## 7. RISULTATO DELL'ANALISI CONDOTTA SULLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2020.

I risultati dell'esame condotto sulle singole leggi regionali pubblicate dalla Regione Molise nel 2020 possono, in via generale, considerarsi sovrapponibili a quelli degli anni precedenti.

Sono ancora presenti criticità relative all'impostazione generale, rilevate nell'ordinamento normativo regionale: ci si riferisce all'assenza, nell'ambito del Regolamento interno del Consiglio Regionale, di previsioni specifiche in tema di onerosità delle leggi e della relativa copertura. Allo stato, l'unico riferimento è ancora quello presente nell'art. 29 di detto Regolamento, ove si legge che "*ogni Commissione ha sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione Ordinamento e Organizzazione Amministrativa, ogni qualvolta il progetto di legge implichi entrate o*

*spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modifiche che allo stesso si intendesse apportare".*

Dall'esame dei pareri resi dalle Commissioni consiliari ai progetti di legge, per la prima volta acquisiti dalla Sezione in sede istruttoria, emerge che tale prescrizione venga disattesa. Infatti, l'analisi dei pareri resi per le leggi regionali n. 6, 7, 10, 11 3 13 evidenzia come, al parere della competente Commissione al progetto di legge, non segua quello della Commissione Ordinamento e Organizzazione Amministrativa – I Commissione Consiliare Permanente, come da prescrizione regolamentare ([7]). Tale assunto acquista rilievo alla luce, pur in presenza di clausole di neutralità, di possibili costi indiretti, la cui mancata sopravvenienza dovrebbe trovare adeguato scrutinio anche in sede assembleare.

Il segnalato vuoto nella normativa regolamentare sembrerebbe tuttavia in fase di superamento, stando a quanto comunicato in sede istruttoria dal Presidente del Consiglio Regionale, il quale, come già si accennava in apertura della relazione, ha comunicato la sussistenza, presso la prima Commissione consiliare, della proposta di nuovo regolamento interno di attuazione dello Statuto regionale, approvato nel 2014, che dovrebbe dedicare una attenzione particolare, nell'ambito della disciplina dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea legislativa, "*agli obblighi di verifica dell'onerosità delle leggi e della copertura finanziaria*".

Anche il contesto normativo in tema di programmazione, bilancio e contabilità non ha subito, nel corso dello scorso anno, modifiche. Perdura quindi il mancato intervento sulla legge di contabilità regionale, per adeguarla in maniera organica alle prescrizioni del D. lgs. n. 118/2011, sulla scorta di quanto anticipato con la disposizione dell'articolo 1, L.R. n. 6/2016 (*Disposizioni in materia di armonizzazione contabile)*, che ha sancito l'obbligo generale di adeguamento, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, "*ai nuovi schemi di bilancio previsti dal D.lgs. 23 giugno 2011 e successive modifiche ed integrazioni".*

È evidente, pertanto, che il descritto gap normativo, sia a livello di normazione secondaria che regolamentare, unito all'utilizzo insufficiente ed inadeguato della relazione tecnica, rappresenta un serio fattore di pregiudizio per una corretta e piena attuazione, nella produzione legislativa regionale, del principio di cui all'articolo 81, Cost.

---

[7] Le leggi regionali n. 6/2020 (*Contributi a sostegno delle attività a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia),* n. 11/2020 (*Diffusione tecniche di pronto intervento per la disostruzione pediatrica*) e n. 13/2020 (*Istituzione della Consulta regionale della famiglia*) sono state licenziate nel testo definitivo con i pareri favorevoli della IV Commissione consiliare permanente (Servizi Sociali), ai quali non risulta allegato, in alcuna forma, il parere della I Commissione permanente. Lo stesso vale per la L.R. n. 7/2020 (*Disposizioni in materia di promozione e tutela dell'attività di panificazione e dei prodotti da forno in Molise*) e per la L.R. n. 10/2020 (*Disciplina dei distretti del cibo*), entrambe licenziate con il parere della II Commissione consiliare permanente (Sviluppo Economico), al quale non risulta allegato il parere della I Commissione.

Scendendo nel dettaglio, si osserva che per le leggi a carattere oneroso l'individuazione e la quantificazione degli oneri risulta uno snodo fondamentale del percorso che porta all'approvazione della legge stessa. L'articolato processo, di cui la relazione tecnico-illustrativa deve dar conto e che, come precisato dalla più volte richiamata deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, consta di tre fasi fondamentali, deve essere oggetto di rigorosa attenzione da parte della Regione, chiamata al puntuale rispetto, *in primis,* dell'individuazione della tipologia giuridica dell'onere finanziario introdotto (in quanto, a seconda della tipologia di spesa individuata, sono disciplinati in maniera differente sia i meccanismi di quantificazione della spesa stessa che le tecniche di copertura), quindi ad una corretta quantificazione di tale onere ed, infine, ad una puntuale individuazione delle risorse utilizzabili.

Il modello di relazione tecnico-finanziaria previsto nell'ambito del flusso procedurale adottato dalla Regione risulta ancora poco implementato nell'uso e, laddove presente, non sufficientemente dettagliato, in quanto per diverse leggi adottate nell'anno in esame non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica della tipologia di spesa introdotta. Giova ribadire infatti che la quantificazione degli oneri richiede una analisi espressa, per ciascun anno e per ciascun intervento, sia di carattere qualitativo che quantitativo, non potendosi rinviare ad esercizi successivi, ovvero a futuri provvedimenti dell'esecutivo, la valutazione di importi, criteri e determinazioni.

Si rilevano pertanto ancora delle criticità, sia in relazione ai criteri di quantificazione, spesso non sufficientemente determinati, secondo i requisiti di credibilità, razionalità, appropriatezza e non arbitrarietà, sia riguardo alla mancata quantificazione, che produce l'emersione di costi indiretti.

Su tale aspetto, rinviando per il dettaglio all'esame dei singoli testi legislativi regionali, può in via generale osservarsi che, riguardo a diversi provvedimenti, la relazione tecnico/finanziaria non giustifica, né motiva, la quantificazione dei costi, tradendo l'assenza di una preliminare ricognizione delle esigenze, anche in termini statistici.

Inoltre, per diversi interventi la copertura è reperita attraverso l'imputazione a carico del bilancio regionale, limitandosi la norma finanziaria ad indicare la missione ed il programma sui quali imputare le spese. La tecnica di copertura consistente nel ricorso allo stanziamento non si fonda sulla previsione legislativa di una nuova entrata, che rappresenta, a mente dell'articolo 17, comma 1, L. n. 196/2009, una delle modalità tassative previste, ma si basa su una risorsa già presente in bilancio, perché appositamente accantonata ovvero stanziata ma non ancora spesa. In questi casi ci si limita ad indicare una posta di bilancio in cui confluiscono, in maniera indistinta, fonti di finanziamento di altri provvedimenti. Tale modalità non è

conforme al dettato costituzionale, come consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale che, sul punto, è chiara nel richiedere l'espressa menzione della capienza del capitolo a cui si fa ricorso, ovvero dello storno di somme da capitoli eccendenti ai capitoli nuovi, o esistenti, che dovranno finanziare le nuove o maggiori spese (Cfr., ad inaugurare il pacifico orientamento, la sentenza Corte Cost. n. 30/1959). A ciò si aggiunga che la previsione di una nuova imputazione di spesa su poste di bilancio in corso, pure in astratto capienti, non comporta automaticamente una riduzione degli oneri delle leggi antecedenti che già gravavano sulle stesse poste, dal momento che la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, come da consolidata giurisprudenza costituzionale, deve sempre essere espressa ed analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa.

Dunque, sia che il capitolo su cui viene imputato il nuovo onere presenti dei risparmi conseguenti ad un minore assorbimento di risorse già stanziate, sia che si proceda riducendo l'onere di interventi gravanti sul capitolo stesso, è necessaria una esplicitazione espressa che attesti la disponibilità finanziaria nonché le ragioni che hanno determinato tale disponibilità, ovvero se trattasi di risparmi o di riduzioni di precedenti autorizzazioni, e l'attestazione che su quelle risorse non pesino altri oneri collegati a leggi preesistenti. Nella nuova contabilità armonizzata la sede deputata a far emergere nei termini sopra descritti le risorse da utilizzare per la copertura dei nuovi o maggiori oneri è proprio la relazione tecnico-finanziaria che, pertanto, non può limitarsi a presentare meri elementi descrittivi dell'intervento legislativo, ovvero, laddove presente, non può limitarsi ad individuare missioni e programmi su cui far gravare gli oneri introdotti, dal momento che spetta alla documentazione tecnica a necessario corredo del progetto di legge dar conto, in maniera puntuale, delle modalità di reperimento delle risorse.

Questa attività di attenta chiarificazione contabile risulta, ancora nel 2020, carente, determinando una valutazione – ancora una volta – problematica dell'effettiva copertura delle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio in esame.

Nonostante dunque l'esistenza del *format* di relazione tecnica approvato, nei fatti la Regione Molise, anche laddove abbia compilato il modulo/relazione tecnica di cui al format in uso (in ogni caso, solo per tre leggi), continua a trascurare l'assolvimento del precetto costituzionale; la compilazione della scheda si traduce dunque in una semplice indicazione di oneri, non suffragata dagli elementi che ne sostengono la quantificazione, il che porta ad interpretare – ancora – la copertura come sinonimo di stanziamento.

Con riguardo all'utilizzo delle clausole di invarianza della spesa, presente in diverse leggi fra quelle pubblicate nel 2020, si deve guardare con perplessità all'effettiva neutralità finanziaria

attestata, potendosi per diversi interventi normativi ipotizzare oneri di tipo "*indiretto*" o "*latente*" che, non essendo stati accuratamente valutati, anche in termini di proiezione probabilistica, mancano di quantificazione e dunque di copertura.

Tutto ciò determina l'opportunità, già segnalata e non recepita, nella prospettiva di implementazione di un percorso virtuoso nel tema che ci occupa, che anche per le leggi prive di oneri sia presente una espressa e consapevole attestazione di effettiva assenza di detti oneri per il bilancio regionale, frutto di una analisi approfondita del provvedimento.

## 8. ESAME ANALITICO DELLE LEGGI DELLA REGIONE MOLISE PUBBLICATE NEL 2020

**Legge regionale 30 aprile 2020 n. 1**

***"Legge di stabilità regionale"***

*B.U.R.M. n. 39 del 30.04.2020 – Ed. straord.*

La legge di stabilità regionale contiene le disposizioni finalizzate ad assicurare la realizzazione delle politiche regionali, provvedendo al rifinanziamento di leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento, per gli importi indicati nella Tabella A allegata alla finanziaria stessa.

La copertura delle spese previste all'interno della legge di stabilità si collega strettamente alla manovra di bilancio ed alla definizione dei diversi saldi finanziari. Essendo quello regionale un sistema impostato sul principio di programmazione, il pur autonomo strumento della legge di stabilità è in chiaro rapporto con la legge di bilancio, alla quale si appoggia per le coperture delle proprie modulazioni. Ne deriva che la legge di bilancio dovrebbe precedere (possibilmente nei termini normativamente previsti) la legge di stabilità, affinché quest'ultima poggi su una base certa, non potendosi escludere che la legge di bilancio, se successiva, potrebbe non contenere più, in tutto o in parte, una posta di copertura della legge di stabilità. Proprio per questo, per la legge in esame si pone la necessità di provvedere ad una puntuale ed esatta quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione, allo scopo di evitare tensioni sui capitoli interessati, che potrebbero negativamente ripercuotersi sui saldi e sul risultato di amministrazione del bilancio, nonché di dedicare particolare attenzione alla configurazione degli stanziamenti come limiti o tetti di spesa.

L'analisi preliminare ha riguardato il progetto di legge, la relazione tecnica, il parere della competente commissione consiliare.

La legge è il frutto del progetto di legge n. 119, di iniziativa della Giunta regionale, approvata dall'esecutivo con DGR n. 88 del 6 marzo 2020.

**Un primo rilievo** riguarda proprio il testo di legge. La stesura definitiva, pubblicata sul B.U.R. Molise n. 39 del 30 aprile 2020, consta di 19 articoli, una tabella (contraddistinta dalla lettera "A") ed un allegato. Ebbene, sia la proposta approvata in Giunta, che la relazione tecnica allegata al progetto di legge originario, che il parere della Prima Commissione Consiliare permanente (Ordinamento e Organizzazione Amministrativa) che, infine, il testo dalla stessa licenziato, presentano 11 articoli.

La legge pubblicata, al contrario, come detto si compone di 19 articoli, inseriti dopo la discussione in Aula. Tuttavia, diverse norme presenti nel testo definitivo pubblicato, ma assenti negli atti prodromici che hanno seguito il flusso procedurale ordinario, prevedono nuove spese, anche di natura straordinaria, non presenti ed analizzate in alcun documento tra quelli prodotti alla Sezione in fase istruttoria. Pertanto, relativamente a tali spese comparse nel testo pubblicato, non risulta esistere, allo stato degli atti trasmessi, l'attestazione di una qualsivoglia analisi quali/quantitativa degli oneri, meramente indicati nel testo definitivo.

Scendendo nel dettaglio dell'analisi condotta, si osserva che la relazione tecnica allegata alla DGR di approvazione del progetto di legge reca l'attestazione della presenza di oneri finanziari a carico del bilancio regionale, sia per l'introduzione di nuove norme, che per modifiche di norme preesistenti con riflesso contabile. La natura delle spese è corrente ed in conto capitale, le spese sono indicate sia come "*una tantum*" che come pluriennale entro il triennio del bilancio di previsione.

Mancano, in riferimento a tali indicazioni, gli elementi descrittivi e contabili di dettaglio.

Il punto 3.a. della relazione, rubricato "*Oneri complessivi previsti*", elenca il contenuto degli articoli della proposta. Questi, oltre a non ricomprendere l'intero articolato poi pubblicato, vengono illustrati sintenticamente, con una mera indicazione dell'allocazione in bilancio degli importi destinati ai vari interventi previsti, come detto, dai primi 10 articoli della proposta di legge (l'undicesimo, nel testo originario, riguarda l'entrata in vigore della legge medesima), senza riferimenti alle fonti di finanziamento degli interventi.

A titolo di esempio basti citare l'intervento di cui all'articolo 8 (*Completamento delle procedure di liquidazione degli Enti provinciali per il Turismo di Campobasso ed Isernia*), per il quale, nel testo, si rimanda alle prescrizioni della norma di analogo contenuto (articolo 8 anch'esso) contenuto nella L.R. n. 4/2019 (Legge di stabilità regionale 2019), che nella relazione allegata alla delibera della Sezione n. 59/2019/RQ era stata censurata, in quanto in essa "*viene indicato l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per assicurare l'attività liquidatoria degli Enti Provinciali per il Turismo di Campobasso e di Isernia, quantificate in euro 20.000,00 senza fornire nella relazione tecnica la dimostrazione contabile a fondamento di tale stima*".

Per le norme dedicate alle spese per il funzionamento e per l'attività istituzionale degli enti e degli organismi indipendenti non viene riportata, nella relazione, la quantificazione degli oneri.

Per la legge in questione, dunque, si deve censurare la relazione tecnica a sostegno, assolutamente insoddisfacente (oltre che incompleta rispetto all'articolato finale) che non giustifica, né

motiva, la quantificazione dei costi, tradendo l'assenza di una preliminare ricognizione delle esigenze, anche in termini statistici, soprattutto per le spese qualificate "*una tantum*".

Altrettanto insoddisfacente la relazione illustrativa della proposta di legge, che ripete pedissequamente il contenuto di quella tecnica, senza apportare alcuna informazione aggiuntiva qualitativamente apprezzabile.

Anche nel parere n. 53 del 9 aprile 2020, reso dalla Prima Commissione consiliare permanente relativamente alla proposta di legge, non si rinvengono preoccupazioni relative alla copertura delle previsioni normative, né osservazioni sostanziali relative a tale tema.

Sul piano generale, si deve altresì osservare che nel testo della legge di stabilità, come anche per gli anni precedenti, vengono inserite norme che non riguardano esigenze finanziarie (valga, tale osservazione, per l'articolo 10, relativo alla proroga degli effetti del cd. Piano casa, per l'articolo 12, comma 5, tra l'altro impugnato innanzi alla Corte costituzionale, che estende il prelievo venatorio, e comma 6, relativo alla disciplina della raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi).

Scendendo nel dettaglio degli articoli di cui si compone la legge, si segnala quanto di seguito.

L'articolo 3 della legge in esame interviene a modificare il dettato dell'articolo 2, comma2, L. R. n. 22/2012 (*Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità Montane*), come già a sua volta modificato dall'articolo 15 della L.R. n. 1/2016 (*Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali*) e dall'articolo 9, L.R. n. 4/2019 (*Legge di stabilità regionale 2019*). La norma interviene in merito alla possibilità per la Regione di favorire la copertura di posti disponibili negli organici di enti locali, associazioni di comuni ed altre amministrazioni pubbliche, con personale proveniente dalle soppresse Comunità montane, aumentando il periodo della validità della disposizione da sette ad otto esercizi successivi all'entrata in vigore della legge. Il comma secondo dell'articolo indica genericamente "*gli oneri relativi all'attuazione del presente articolo trovano copertura alla Missione 9, programma 7, titolo 1 del bilancio di previsione 2020/2022*". Non vi è alcun elemento di dettaglio contabile nella relazione, né in riferimento all'ammontare degli oneri, né ad altro.

Allo stesso modo, la relazione non reca dettagli di tipo contabile, anche riferiti ai valori che si affermano "*stimati*", con riguardo agli artt. 4 (*Indebitamento regionale*) e 5 (*Autorizzazione al ricorso all'anticipazione di liquidità*), dei quali vi è una semplice illustrazione del contenuto.

L'articolo 6 illustra il Piano di valorizzazione e alienazioni immobiliari, come da elenco di cui all'all. 1, che individua gli immobili ai sensi della normativa di cui all'articolo 58, primo comma, e 62, comma 8, D.L. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008, indicandone il valore storico e/o di stima, ammontante a euro 13.624.718,45. Dal verbale della

Prima Commissione consiliare riunitasi per la resa del parere sul p.d.l., si evince che di tali somme previste in entrata "*sono state iscritte solo per minima parte, e precisamente per quei beni in relazione ai quali sono già stati pubblicati gli avvisi di vendita e per i quali si dispone della loro stima aggiornata. Tale somma non supera i tre milioni di euro".* In particolare, ammonterebbero, stando a quanto affermato in audizione dal Direttore del Servizio risorse finanziarie, bilancio e ragioneria generale della Giunta Regionale, a euro 2.021.000. Emerge, anche per tale norma, la mancanza di una valutazione condotta ai sensi di legge in tema di copertura, trattandosi di una previsione in grado di determinare "minori entrate", per la quale sarebbe stato opportuno inserire nella relazione le stime e le previsioni dettagliate contabilmente.

Dell'articolo 8 (*Completamento delle procedure di liquidazione degli Enti provinciali per il Turismo di Campobasso ed Isernia)* si è già accennato in apertura della scheda. Valga, a completamento delle considerazioni esposte, l'osservazione che la relazione tecnica non precisa i dettagli di un'operazione che riguarda delle procedure liquidatorie, che dovrebbero, pertanto, essere oggetto di un'accurata valutazione contabile di analisi dei costi. Anche per tale norma, si parla di "*stanziamento*" di bilancio, senza meglio dettagliare.

Fin qui le norme contenute nel progetto di legge di Giunta, nel testo licenziato dalla Commissione consiliare competente e nella relazione illustrativa.

La legge pubblicata contiene disposizioni aggiuntive.

L'articolo 12 reca modifiche di diverse leggi regionali; tra queste, la modifica apportata all'articolo 27, L.R. n. 19/2003 (*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)*, prescrizione impugnata davanti alla Corte costituzionale, come relazionato nel precedente par. 8.

Il comma 7 dell'articolo 12 apporta modifiche alla L.R. n. 18/2008 (*Norme regionali in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture ed all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private)* introducendo, tra gli altri, il comma 9-*bis* al comma 9 dell'articolo 17 della legge modificata, prevedendo che "*gli oneri per la costituzione ed il funzionamento dell'O.T.A. (*Organismo Tecnicamente Accreditante, n.d.r.), *trovano copertura sul bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)".*

Detta norma non ha alcuna indicazione di copertura, se non quella generica di cui al testo normativo introdotto.

Il comma 11 dell'articolo 12 apporta modifiche alla L.R. 23/2016 (*Disposizioni regionali in materia di promozione sportiva*) ed aggiunge:

- all'articolo 10 della legge modificanda la lett. d-*bis*, che estende i contributi regionali per iniziative promozionali anche alle *"famiglie a basso reddito attraverso l'introduzione del voucher sportivo"*;
- all'articolo 11 il comma 1-*bis,* che prevede la possibilità di estendere i contributi per attività sportive e di formazione anche a comitati territoriali del Coni, Scuola regionale dello sport, al Coni regionale per attività promozionali in favore degli alunni della scuola dell'infanzia e primaria, a comitati o delegazioni degli enti di promozione sportiva e associazioni benemerite.

Nel premettere che la legge modificata, la n. 23/2016, di introduzione di nuovi oneri a carico del bilancio regionale, era stata censurata dalla Sezione sotto il profilo della copertura, in quanto la norma finanziaria, che stabiliva che "*l'onere annuo derivante dall'attuazione della presente legge, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, è quantificato dalla legge di bilancio*", non era stata assistita da una adeguata relazione tecnico/contabile e presentava la mancanza dei fondamentali requisiti normativi in tema di copertura degli oneri (cfr. relazione allegata alla delibera SCMOL/74/2017/RQ ([8]), si deve segnalare che i provvedimenti inseriti, in quanto latori di nuovi oneri, oltre a ricadere nella stessa censura della legge principale, non sono stati, essi stessi, presi in considerazione in un documento di stima e conseguente quantificazione.

Il successivo articolo 13 (*Finanziamento attività Conservatorio di Musica "L. Perosi" di Campobasso e contributo straordinario per l'anno 2020)* dispone che "1. *per sostenere le attività del Conservatorio Perosi di Campobasso, è autorizzata la spesa di euro 200.000,00 per il 2020, di euro 100.000,00 per il 2021 e di euro 100.000,00per l'anno 2022. 2. Gli oneri derivanti dal presente articolo trovano copertura: a) alla Missione 5, Programma 2, Titolo I per euro 100.000,00 per il 2020, di euro 100.000,00 per l'anno*

[8] Si riporta, di seguito, il commento alla legge regionale n. 23/2016 di cui alla relazione citata nel testo: " *Va da subito precisato che la proposta di legge regionale, di iniziativa della Giunta, è stata approvata con delibera dell'Esecutivo nr. 463 del 07 settembre del 2015. Pertanto, la relazione tecnica del servizio proponente, relativamente agli oneri stimati, pari in totale ad € 660.000,00, si riferisce agli anni 2015, 2016 e 2017. Va da sé che, una volta approvata la legge a fine 2016, la relazione avrebbe dovuto essere aggiornata al momento dell'approvazione, e riguardare le annualità coperte dal pluriennale in vigore. Inoltre, la relazione reca solamente l'indicazione degli oneri complessivi previsti, distinti per anni (2015/2017), ed indica, per ciascun anno, i capitoli individuati con le relative disponibilità. Non viene dunque previsto l'anno 2018, non vengono specificate le metodologie di quantificazione utilizzate. La sezione "Copertura finanziaria" della relazione reca la seguente dicitura: "alla copertura finanziaria della presente proposta di legge si provvederà con i fondi rinvenienti dalle disponibilità previste nei capitoli 16700 – 16800 – 16820 – 16600 della UPB 220 – finanziati da entrate proprie regionali destinate alla copertura delle LL.RR. 26/90 – 7/2001 e successive modificazioni ed integrazioni che saranno abrogate". Riguardo alla previsione degli oneri a carico degli esercizi futuri, la copertura finanziaria si dichiara realizzata attraverso "imputazione esatta ad una o più UPB del bilancio pluriennale vigente: anno 2016 e 2017, UPB n. 220".*

*Si osserva che la relazione dunque presenta un mancato aggiornamento riguardo ai dati finanziari, per lo sfasamento temporale tra l'approvazione del DDL e l'approvazione della legge, intervenuta oltre un anno più tardi, non precisa le metodologie di quantificazione utilizzate, che dovrebbero comprendere la descrizione di fonti, dati, metodi, eventi), indica approssimativamente la copertura finanziaria, con un generico rinvio generico ai fondi indicati, di cui bisognerebbe provare la certezza in ordine alla dotazione, anno per anno, trattandosi di fondi finanziati da entrate proprie regionali.*

*2021 e di euro 100.000,00 per l'anno 2022, b) alla Missione 5, Programma 2, Titolo II per euro 100.000,00 per il 2020".*

La disposizione, in assenza di un documento prodromico che attesti in maniera accurata gli effettivi contorni finanziari della norma introdotta, vede venir meno il sinallagma tra onere e copertura, non essendo dimostrato e ricostruibile il quadro della sostenibilità degli oneri indicati, anche alla luce delle esigenze che possono aver determinato l'opportunità, ugualmente non reperibile in documenti istruttori, della corresponsione del contributo *una tantum* nell'esercizio 2020.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'articolo 14, che provvede al *Finanziamento interventi in favore degli studenti affetti da patologie – Legge regionale n. 20/2000*, stabilendo che, per dette finalità, *"è autorizzata la spesa per l'annualità 2020 di euro 50.000,00, per l'annualità 2021 di euro 50.000,00, per l'annualità 2022 di euro 50.000,00. 2. Gli oneri derivanti dal presente articolo trovano copertura alla Missione 4, Programma 6, Titolo I".*

Stessa cosa anche per le prescrizioni di cui all'articolo 15 *(Finanziamento interventi in favore del sostegno alla vita indipendente – Legge regionale 19 novembre 2010, n. 18)*, che si limita ad autorizzare la spesa *"per l'annualità 2020 di euro 150.000,00, per l'annualità 2021 di euro 150.000,00, per l'annualità 2022 di euro 150.000,00. 2. Gli oneri derivanti dal presente articolo trovano copertura alla Missione 12, programma 7, titolo I"*, e per quelle di cui all'articolo 16 *(Finanziamento attività delle Associazioni Pro-loco),* che autorizza la spesa, per ciascuna annualità del pluriennale, di euro 50.000,00, prevedendo che gli oneri trovino copertura alla Missione 7, Programma 1, Titolo I.

Continua dunque a verificarsi, con l'aggravante dell'assenza di un documento tecnico a supporto, il caso della copertura finanziaria su stanziamenti del bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Non viene dato conto dei motivi della sussistenza di margini di disponibilità, con la conseguenza che non appare chiaro se, in effetti, potrebbe crearsi il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio, con pregiudizio, inoltre, anche del profilo dell'esigenza di trasparenza.

L'articolo 17 è rubricato *"Misure straordinarie per il sostegno economico per lavoratori, imprese e famiglie connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"*. Il primo comma dispone: "*Al fine di far fronte all'emergenza Coronavirus e sostenere il tessuto sociale ed economico regionale è istituito, nell'ambito della missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi) del bilancio di previsione finanziario 2020-2022, annualità 2020, il 'Fondo per il finanziamento di misure straordinarie per il sostegno economico per lavoratori, imprese e famiglie, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid – 19' con la dotazione di euro 1.500.000,00 in termini di competenza e di cassa"*. Il secondo comma prevede che "*La Giunta regionale è autorizzata a stabilire i criteri e le modalità per la*

*destinazione delle risorse del 'Fondo per il finanziamento di misure straordinarie per il sostegno economico per lavoratori, imprese e famiglie, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19' nonché ad operare, mediante provvedimento amministrativo, le correlate variazioni compensative del bilancio".*

A riguardo, si deve avanzare un primo rilievo, che riguarda specificamente il profilo della copertura. La norma in esame non è assistita da alcuna documentazione tecnica in fase preparatoria, dunque non si riesce a risalire alla stima degli oneri "*in tema di competenza e di cassa*", come precisato nel dettato del primo comma, ciò anche alla luce del tipo di intervento deciso, legato all'emergenza apertasi con la pandemia. In assenza di uno studio di fattibilità di natura tecnica e finanziaria, del come si sia giunti alla stima indicata nella norma, non si possono vantare certezze in ordine alla natura del provvedimento, alla tipologia eccezionale di copertura, visto il suo diretto collegamento con l'emergenza epidemiologica, al suo inserirsi nella corretta costruzione del bilancio, soprattutto con riguardo ad un fondamentale livello di trasparenza nelle scelte relative al reperimento delle risorse, così da veder dimostrato e ricostruibile il quadro della sostenibilità degli oneri indicati.

Non può non rilevarsi che il maggior onere introdotto dalla norma non veda la corrispondente, necessaria, indicazione della copertura finanziaria, individuata utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste.

Si stigmatizza inoltre l'attribuzione all'organo esecutivo regionale della competenza in materia di fissazione di criteri e modalità per stabilire la destinazione delle risorse dell'istituito Fondo, operata dal secondo comma della norma in quanto, trattandosi di atti aventi ricadute finanziarie, si viene a realizzare un non corretto ampliamento del perimetro di operatività della Giunta regionale, in contrasto con il quadro delineato dagli artt. 5, co. 3, 4 e 5 TUEL, che, riguardo ai contenuti delle leggi regionali, cui spetta il compito di individuare gli elementi fondamentali di quella che sarà poi l'azione di governo, definiscono anche la latitudine di operatività dell'esecutivo. Tale previsione, letta in combinato con il rilievo sollevato in tema di copertura, consolidando il rimando a provvedimenti affidati esclusivamente alla competenza dell'esecutivo regionale, travalica i limiti imposti nell'attribuzione di compiti propri dell'esecutivo stesso.

Infine, si segnala l'autorizzazione alla Giunta ad operare una modificabilità *ex post,* in via amministrativa, degli interventi contenuti nella norma, con la quale può giungersi ad operare una rimodulazione delle risorse previste allocandole diversamente. Tale previsione, se si considera la natura dell'intervento, e dunque la norma nel suo aspetto ordinamentale, evidenzia come le determinazioni effettuate con legge regionale possano essere modificate con normativa

secondaria sia nelle finalità che negli aspetti finanziari, indebolendo la portata normativa stessa della legge.

Alla luce della previsione di cui al secondo comma, si è condotta una verifica in URBI. Sul capitolo 8000.9 si è iscritta una previsione iniziale pari a euro 1.500.000,00, su cui non è stato preso alcun impegno.

Con successive DGR, la n. 355 del 01.10.2020 e la n. 443 del 23.11.2020, quest'ultima in esecuzione della L.R. n. 14/2020 (*Variazione del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche di leggi regionali)*, sono state operate sul capitolo in esame delle variazioni in diminuzione, così da spostare l'intero importo su altri interventi.

Nel dettaglio:

- con la DGR n. 355 del 01.10.2020 (storno n. 23), alla voce Variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate ai sensi dell'articolo 5 , comma 2, lett b) del D.Lgs 118/2011 si è operata la variazione in diminuzione dal cap. 80009 (Fondo per il finanziamento di misure straordinarie per il sostegno economico per lavoratori, imprese e famiglie, connesse all'emergenza epidemiologica) per euro 400.000,00 con il corrispondente aumento del cap. 72003 (Fondo regionale non autosufficienza) della Missione 12, programma 7, titolo 1. Nella delibera di Giunta in esame la voce "Motivazioni" della variazione non è valorizzata, a differenza di tutte le altre. Si nota che il fondo alimentato con la variazione è quello di cui all'articolo 15 della stessa legge in esame (Finanziamento interventi in favore del sostegno alla vita indipendente). È di tutta evidenza che, pertanto, il rilievo della mancata copertura dell'articolo 15, finanziato con una variazione stornando somme da un Fondo di nuova istituzione, risulta trovare conferma.
- Con la DGR n. 443 del 23.11.2020 (storno 22) sul medesimo capitolo 80009 sopra indicato si è operata la variazione in diminuzione per euro 1.100.000,00. In URBI si rinviene, a motivazione dello storno, il riferimento all'attuazione della L.R. n. 14/2020 (*Variazione del bilancio di previsione 2020/2022 e modifiche di leggi regionali),* resasi necessaria, come si legge nella relazione illustrativa della stessa presente agli atti della Prima Commissione consiliare, in seguito "*ad alcuni rilievi, effettuati in sede di controllo di leggi regionali da parte dei Ministeri competenti per materia, che hanno fatto emergere delle criticità da superare con modifiche da sottoporre, successivamente, al Consiglio Regionale. (…) allo stesso tempo, si rende necessario apportare modifiche alla legge regionale n. 3/2007 "Modalità di copertura del disavanzo sanitario cumulato fino al 31 dicembre 2006" in modo tale da recepire e chiarire in legge regionale le indicazioni del Tavolo Tecnico per gli adempimenti Piano di rientro*

*debiti sanitari in ordine al valore dei 2 milioni di euro delle entrate regionali derivanti dall'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive che possono essere utilizzati per la copertura del mutuo di cui alla citata L.R. 13/2007".*

Al termine di tali operazioni, il Fondo di cui all'articolo 17 della legge di stabilità, che pure aveva previsto una previsione iniziale in competenza e cassa di euro 1.500.000,00, risulta essere senza alcuna disponibilità, a conferma dei rilievi sopra evidenziati.

La legge di stabilità regionale per il 2020 si conclude con la previsione, all'articolo 18, del rifinanziamento dell'articolo 6 della legge regionale n. 9/2015, volto ad incentivare l'esodo degli operatori della formazione professionale iscritti al relativo albo. Il secondo comma dell'articolo in esame prevede che agli "*oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, quantificati in euro 200.000,00 per l'anno 2020, è autorizzata la relativa spesa a valere sulla Missione 15, Programma 2, Titolo I".* Anche per tale norma, si reiterano le già esposte considerazioni sulle perplessità che una formulazione di tal fatta, in assenza di documentazione tecnico-finanziaria a supporto, sia in grado di assolvere al precetto costituzionale.

Non può non tacersi, sintetizzando le diverse criticità rilevate in ordine alla documentazione prodotta in istruttoria e relativa alla legge di stabilità regionale 2020, che una legge complessa non possa presentarsi, per un numero di articoli cospicuo, tutti con importanti ricadute finanziarie, priva di un quadro completo degli interventi da finanziare, dell'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, di studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dell'articolazione delle singole coperture.

Infine, per completezza, si segnala che con delibera C.d.M. del 25 giugno 2020 il Governo ha deciso di impugnare la legge in esame per presunta incostituzionalità di talune disposizioni ritenute contrastanti con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale, in particolare l'articolo 12, comma 5, *sub* a), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Precisata una ricostruzione del quadro normativo eurounitario e statale, in cui si colloca la tutela della fauna selvatica, nel ricorso si invoca anche l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto spettare allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost, il compito di stabilire standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela. La Regione, con la norma impugnata, nel modificare la legge regionale 10 agosto 1993,

n. 19, ha previsto la possibilità di estendere il prelievo venatorio per l'intero arco della stagione venatoria, in aperto contrasto con quanto disposto dalla L. n. 157/1992 (*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*), articolo 18, comma 2, che prevede sì la possibilità di modifica dell'arco temporale di caccia, ma solo per particolari specie ed in considerazione della peculiare situazione ambientale, all'esito di un procedimento amministrativo che richiede l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ISPRA), a conclusione del quale le Regioni adottano annualmente, entro il 15 giugno, il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria.

**Legge regionale 30 aprile 2020 n. 2**

***"BILANCIO DI PREVISIONE PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2010-2022".***

*B.U.R. Molise n. 39 del 30.04.2020 – Ed. Straord.*

La legge in oggetto è quella che approva il bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020/2022, il cui progetto di legge è stato approvato in data 06.03.2020, con DGR n. 89, oggetto di successiva rettifica, con DGR n. 116 del 02.04.2020, di correzione di un errore tecnico rilevato dall'OdR, relativo alle risultanze riportate negli allegati al progetto di legge approvato con la prima deliberazione giuntale, consistente nella mancata previsione di una quota pari ad euro 1.007.090,95 di Fondo pluriennale di entrata, con conseguente modifica - per l'annualità 2021 - della voce, che presentava valore zero, "*Accantonamento annuale per il fondo per la definizione delle partite potenziali*" e degli allegati al bilancio.

In fase istruttoria sono stati acquisiti il parere reso sul progetto di legge dall'Organo di revisione in data 04 aprile 2020, il parere n. 54 reso in data 09 aprile 2020 dalla Prima Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, il testo licenziato dalla stessa Commissione e la Relazione allegata alla proposta di legge n. 120 della Giunta "*Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020/2022".*

La legge si compone di 4 articoli oltre alla norma di chiusura e di 14 allegati.

Ai fini di una valutazione del profilo delle coperture, si richiamano le conclusioni di cui alla deliberazione avente ad oggetto le risultanze del bilancio di previsione assestato, nella parte in cui si analizzano i profili riguardanti l'integrale copertura delle spese da parte delle entrate programmate e, più in generale, il rispetto dei principi in materia di equilibrio di bilancio.

Le principali criticità ivi segnalate determinano una insoddisfacente impostazione della legge di bilancio di previsione in termini di copertura, che si collega ad un argomento sempre rilevante della contabilità pubblica, ovvero quello del puntuale raccordo tra la dimensione

legislativa delle previsioni di spesa ed i riflessi contabili, in termini di stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione dell'Ente, secondo una lettura ripetutamente definita "a specchio", in un documento che ha valenza giuridico-autorizzatoria come la legge di bilancio e che impone, almeno sul piano concettuale, riconoscibilità e simmetria di ciascuno stanziamento di spesa, come conseguenza e ricaduta di una norma in vigore rappresentandone, al contempo, la traduzione contabile rispetto agli equilibri finanziari complessivi ed il limite di assunzione dei relativi impegni e di esecuzione dei relativi pagamenti per l'amministrazione gerente dello stanziamento.

Non va intatti tralasciato, come ripetutamente segnalato dalla giurisprudenza costituzionale, che obiettivo dell'obbligo di copertura è, tra gli altri, quello di consentire la verifica dell'influenza complessiva sul bilancio annuale e pluriennale: scopo che viene in rilievo, in particolare, nei casi di disposizioni suscettibili di avere impatto non solo sull'esercizio di competenza ma anche su quelli successivi, il che rende necessario indicare – per ciascun anno e per ogni intervento – in modo preciso ed analitico gli effetti previsti, di carattere positivo e negativo secondo vincoli di destinazione rispettosi del principio dell'unità di bilancio, ferme restando le ricadute delle clausole di salvaguardia che – tese a compensare gli effetti eccedenti le previsioni di spesa – devono garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura.

**Legge regionale 27 maggio 2020 n. 3**

***"RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITA' DEI DEBITI FUORI BILANCIO DELLA REGIONE MOLISE AI SENSI DELL'ART. 73, co 1, lett e), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii.".***

*B.U.R. Molise n. 50 del 28.05.2020 – Ed. Straord.*

La legge regionale in esame (di iniziativa della Giunta Regionale, DGR n. 316/2018 di approvazione del relativo progetto di legge n. 86), composta da due articoli oltre alla norma di chiusura, riconosce la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e) D. Lgs. n. 118/2011, *per il valore complessivo di euro 49.682,37, derivante da acquisizione di beni e servizi per interventi urgenti effettuati nell'anno 2018 per la "Realizzazione di bretella (by-pass) temporanea lungo la SP 73a I dir"* (Cfr. articolo 1, L. *cit.*).

La norma finanziaria, di cui all'articolo 2, dispone che *"Al finanziamento del debito di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 49.682,37, si provvede mediante prelievo dall'accantonamento effettuato in bilancio di previsione 2019-2021 denominato "Fondo di riserva per spese obbligatorie e*

*d'ordine" alla Missione 20, Programma 1, titolo 1, per € 4.682,37 e mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla Missione 1, Programma 1, titolo 1 di euro 45.000,00".*

In sede istruttoria sono stati trasmessi alla Sezione il testo del pdl, la DGR di approvazione dello stesso, la relazione illustrativa, il parere della Prima Commissione consiliare permanente ed una nota a firma del Direttore del Servizio di Protezione Civile della Regione che relaziona al Direttore del Servizio Bilancio in ordine all'insorgenza del debito fuori bilancio.

In via preliminare si osserva che la disciplina dei debiti fuori bilancio rappresenta un'eccezione rispetto alle ordinarie procedure di spesa, il che comporta, secondo consolidata giurisprudenza, che si privilegi un'interpretazione della normativa strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di rilievo.

L'articolo 73 del d.lgs. 118/2011 ([9]) ha introdotto una specifica disciplina per i debiti fuori bilancio delle Regioni, riproducendo, in maniera pedissequa, il contenuto dell'articolo 194 Tuel circa la tipologia di debiti fuori bilancio ed ha ribadito in maniera netta la necessità del previo riconoscimento degli stessi, che deve avvenire con legge regionale.

La materia dei debiti fuori bilancio va presidiata da estremo rigore, anche con riguardo all'effettivo rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed alla corretta determinazione dei relativi saldi. Si tratta di una tematica centrale nella vigenza del sistema incentrato sul patto di stabilità.

Con la legge in esame che inaugura, per la Regione Molise, l'adempimento dell'obbligo di riconoscimento con legge regionale del debito, come ripetutamente sollecitato dalla Sezione, viene in rilievo la quinta ipotesi di debito fuori bilancio di cui all'articolo 73, D. lgs. n. 118/2011, che si configura come acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. Analogamente all'omologa fattispecie delineata dall'articolo 194, comma 1, lett. e) del

---

[9] Art. 73 - Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni. *"1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

*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.*

*2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.*

*3. 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 decreto legislativo 21 dicembre 1990 n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.*

*4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.".*

D.Lgs. n. 267/2000, per aversi debito fuori bilancio riconoscibile occorre che siano presenti contestualmente tre fattori. Innanzitutto, la completa assenza di un procedimento di erogazione di spesa, ovvero la presenza di un procedimento di spesa irregolarmente posto in essere, vale a dire attuato in violazione delle regole giuscontabili che presiedono alla correttezza dell'*iter* procedimentale che deve essere seguito per assicurarne la rispondenza alla normativa. In secondo luogo, dimostrare che, pur in assenza del prescritto procedimento di spesa, o in presenza di una sua irregolare formalizzazione, l'ente ha comunque tratto accertati e dimostrati vantaggi, legislativamente identificati in specifiche utilità con conseguente arricchimento. Infine, è necessario che vi sia l'esercizio di pubbliche funzioni o servizi di competenza dell'ente locale.

La Relazione illustrativa della proposta di legge prevede, a copertura del debito fuori bilancio, che la copertura degli oneri relativi ai lavori eseguiti ed alle spese professionali di direzione lavori, sia garantita come di seguito: "*l'importo di euro 45.000,00 trova copertura nel capitolo 71013 Missione 11 programma 1 titolo 1 macroaggregato 110 del bilancio di previsione 2019/2021. Si autorizza, altresì, a provvedere a incrementare lo stanziamento del capitolo 71013 della rimanente somma di euro 4.682,37, mediante opportuna variazione di bilancio, prelevando le risorse dal capitolo 54600 "Fondo riserva spese obbligatorie e d'ordine."*

Il parere reso dalla competente Commissione consiliare riporta pedissequamente quanto sopra, riproducendo, dunque, il contenuto della relazione illustrativa.

In seguito all'esame dei documenti propedeutici, oltre che del testo pubblicato, si ritiene dover segnalare quanto di seguito.

Preliminarmente, si osserva che la nota a firma del Direttore del Servizio di Protezione Civile della Regione, che relaziona al Direttore del Servizio Bilancio in ordine all'insorgenza del debito fuori bilancio, ripercorre la genesi dell'intervento (nel dettaglio, la realizzazione di una bretella lungo la SP 73, I dir. Bifernina e SP 47 Fossaltina), precisando che con DGR n. 519/2018 si era stabilito, preso atto della situazione di pericolo per la pubblica incolumità determinata dal crollo di un "ponticello", che la Regione dovesse intervenire (ai sensi della lett. b), articolo 7, D. Lgs. n. 1/2018), assumendo la direzione degli interventi necessitati ed offrendo garanzia della disponibilità delle risorse. Pertanto, sempre nel 2018, con successive Determinazioni dirigenziali, vi era stato l'affidamento dell'incarico al progettista (DD Prot. Civ. n. 6565/2018), l'approvazione del progetto esecutivo degli interventi urgenti (DD n. 6896/2018) ed infine l'affidamento dei lavori (DD n. 7132/2018).

Ebbene, a spiegazione dell'insorgenza del debito fuori bilancio, nella predetta nota si legge "*Considerato che il capitolo inizialmente individuato a copertura della spesa non aveva una*

*classificazione idonea alle attività di che trattasi, e che non era più possibile operare modifiche al Bilancio di Previsione, non è stato possibile impegnare le somme necessarie a soddisfacimento del debito sul bilancio di previsione pluriennale 2018/2020".* Detta dicitura, per come enunciata, solleva una serie di perplessità sulla natura dell'irregolarità giuscontabile e sulle eventuali responsabilità della struttura competente nella genesi di detto debito, dovendosi porre particolare attenzione alle diverse fasi di cui si compone il riconoscimento del debito fuori bilancio. In tale ottica, fatti salvi ulteriori chiarimenti, sembrerebbe non potersi ritenere particolarmente satisfattiva una spiegazione quale una inidonea classificazione del capitolo inizialmente individuato ai fini dell'intervento da finanziare; tale affermazione non sembra in grado di fondare una valida motivazione, in quanto l'individuazione del capitolo corretto rappresenta un momento fondamentale nel processo di spesa, vertendosi su una materia che il soggetto responsabile del procedimento dovrebbe, per competenza propria del ruolo rivestito, conoscere.

Altra circostanza da segnalare è il diverso contenuto della norma finanziaria finale, contenuta nel testo di legge pubblicato, che recita (articolo 2). *"Al finanziamento del debito di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 49.682,37, si provvede mediante prelievo dall'accantonamento effettuato in bilancio di previsione 2019/2021 denominato "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine" alla Missione 20, Programma 1, Titolo 1, per euro 4.682,37 e mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla Missione 1, Programma 1, Titolo 1 di euro 45.000,00".*

Scompare, pertanto, nel testo definitivo il riferimento al capitolo destinato alla copertura, il 71013 della Missione 11, residuando solo il riferimento al prelievo della somma di euro 4.682,37 dalla Missione 20 (nello specifico, come verificato in URBI, cap. 54600), che viene utilizzato per incrementare lo stanziamento del cap. 71013, sul quale si è verificato il pagamento delle spese professionali di direzione lavori (euro 7.460,54 in totale).

Dalla verifica in URBI non risulta, al 31 dicembre 2020, pagato l'importo di euro 42.221,83 alla ditta, la cui copertura, nella norma finanziaria di cui all'articolo 2 della legge in esame, è stata individuata (in contrasto con quanto scritto nel progetto di legge, oltre che con quanto rilevato nella relazione allegata al parere della competente commissione consiliare, come sopra indicato) nello stanziamento previsto nella diversa Missione 1, Programma 1, Titolo 1 per euro 45.000,00. Si tratta, con palese evidenza, di una imputazione non idonea, in quanto la Missione 1 è quella dedicata ai Servizi Istituzionali generali e di gestione, spese correnti degli organi istituzionali, oltre ad utilizzarsi il metodo del riferimento allo stanziamento che, come ampiamente argomentato nella parte introduttiva della presente relazione, non rappresenta una adeguata modalità di copertura.

Anche con riguardo agli aspetti tecnici, va segnalata la mancanza di una relazione tecnica, essendo presente solo una relazione illustrativa allegata al progetto di legge.
Tali elementi rilevati fanno emergere forti criticità riguardo all'effettiva, valida copertura del debito riconosciuto con la legge in esame.

**Legge regionale 27 maggio 2020 n. 4**
***"RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEI DEBITI FUORI BILANCIO DELLA REGIONE MOLISE AI SENSI DELL'ART. 73, co 1, lett e), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23.06.2011 n. 118 e ss. mm. e ii.".***
*B.U.R. Molise n. 50 del 28.05.2020 – Ed. Straord.*

La legge in esame si compone di due articoli e della norma di chiusura e dispone il riconoscimento della legittimità, *ex* articolo 73, comma 1, lett. e), D. Lgs. n. 118/2011, del debito fuori bilancio della Regione Molise, per un valore complessivo di euro 389.000,00, derivante da acquisizione di beni e servizi per il finanziamento di contratti aggiunti di formazione specialistica in diverse scuole di specializzazione medica operanti presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore – Facoltà di Medicina e chirurgia "A. Gemelli" in Roma.
La copertura della legge è prevista all'articolo 2 della stessa, che dispone che "*al finanziamento del debito di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 389.000,00 si provvede mediante prelievo dall'accantonamento effettuato in bilancio di previsione 2019-2021 denominato "Accantonamento annuale per il fondo per la definizione delle partite potenziali alla Missione 20, Programma 3, Titolo 1, per euro 58.350 e mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla Missione 13, Programma 1, Titolo 1, di euro 330.650,00".*
La proposta di legge (nr. 109 della Giunta Regionale, approvata con DGR n. 496 del 11.12.2019) non è accompagnata da relazione tecnica, solo un documento istruttorio allegato alla DGR stessa, che si limita a richiamare la nota del Direttore del Servizio Supporto al Direttore Generale, Risorse Umane del S.S.R – Formazione, di cui si riporta il seguente passaggio: "*la Regione Molise ha provveduto con vari atti, ai sensi della normativa vigente e sulla base di apposito Protocollo d'intesa a suo tempo stipulato con l'Università Cattolica del Sacro Cuore giusta DGR n. 330 del 6 aprile 2001, a formalizzare la volontà di finanziare contratti aggiuntivi di formazione specialistica in diverse scuole di Specializzazione operanti presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore – Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli – Roma".* Il documento prosegue osservando che il mancato pagamento di diverse annualità dei contratti aggiuntivi stipulati (negli anni accademici compresi tra il

2010 ed il 2013) ([10]) ha generato il debito, che trova copertura nel cap. 34217 Missione 13 Programma 1, tit. 1 del bilancio di previsione 2019/2021 per euro 330.650,00, e nel prelievo di euro 58.350,00 (mediante variazione di bilancio) dal capitolo 8002, Missione 20, programma 3, titolo 1.

L'analisi nel programma informatico regionale della Determinazione Dirigenziale di liquidazione e pagamento della suddetta somma, la DD del Dirigente Del Servizio Supporto al Direttore Generale, Risorse Umane del SSR, Formazione, ECM n. 3572 del 15-07-2020 ha permesso di evidenziare, in parte motiva, che:

- "con le Deliberazioni di Giunta Regionale n. 577 del 4 agosto 2011, n. 572 del 6 settembre 2012 e n. 54 del 25.01.2013 la Regione Molise ha deliberato il finanziamento di complessivi n. 7 contratti aggiuntivi di formazione specialistica, per gli anni accademici 2010-2011, 2011-2012 e 2012-2013, in diverse Scuole di Specializzazione operanti presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore - Facoltà di Medicina e Chirurgia "A. Gemelli" di Roma;
- Che con i suddetti provvedimenti è stata, inoltre, approvata la relativa spesa calcolata, per ciascun posto aggiuntivo, negli importi determinati dal DPCM 7 marzo 2007 (€ 25.000,00 per i primi due anni di corso ed € 26.000,00 per gli anni successivi), e sono state stabilite modalità per la liquidazione e il pagamento delle relative quote annue, fino alla conclusione di ciascun corso;
- che per il finanziamento, con risorse regionali, dei suddetti contratti la Regione Molise ha a suo tempo individuato il capitolo di uscita del Bilancio Regionale 34217, sul quale viene iscritto lo stanziamento necessario per finanziare ciascuna annualità dei contratti aggiuntivi, fino alla conclusione di ciascun corso di studi;
- che con provvedimenti successivi sono stati assunti gli impegni necessari per far fronte al finanziamento delle singole annualità per i suddetti contratti;
- che sulla base di espresso mandato della Giunta Regionale, inoltre, con appositi provvedimenti dirigenziali si è provveduto a liquidare e pagare, in favore dell'Ateneo in parola, le somme relative alle prime annualità dei Corsi;
- che, a causa del mancato stanziamento di fondi nel citato capitolo del bilancio regionale, l'Università Cattolica del Sacro Cuore risulta in credito verso la Regione Molise della somma complessiva di euro 389.000,00, occorrente per completare il

[10] La somma complessivamente vantata dall'Università Cattolica del Sacro Cuore è distinta nelle fatture n. 5700000212 del 31.12.2018 per euro 26.000,00, n. 5700000136 del 23.08.2019 per euro 77.000,00, n. 5700000133 del 23.10.2019 per euro 26.000,00, n. 5700000134 del 23.10.2019 per euro 104.000,00, n. 5700000135 del 23.10.2019 per euro 156.000,00.

finanziamento dei suddetti contratti aggiuntivi fino alla conclusione di ciascun corso di specializzazione".

Detta DD ripercorre dunque la genesi del debito, chiaramente imputabile al mancato stanziamento di fondi nel capitolo di bilancio individuato al momento della deliberazione del finanziamento dei contratti aggiuntivi ([11]).

In fase istruttoria la Sezione ha acquisito il Verbale dell'O.d.R. n. 2/2020 di presa d'atto sulla proposta di legge ed il Parere della Prima Commissione consiliare sul progetto di legge (parere n. 47 del 17 febbraio 2020).

La legge in esame è stata approvata dal Consiglio con il parere NON favorevole della competente Commissione consiliare. Dalla relazione di detta Commissione si apprende che i contratti in questione trovano fondamento nel protocollo di intesa-quadro con l'Università Cattolica del Sacro Cuore- Facoltà di Medicina e Chirurgia "Cardarelli", approvato dalla Regione "*allo scopo di avvalersi del suo apporto di alta specializzazione scientifica al Sistema Sanitario Regionale e quindi anche allo sviluppo delle condizioni civili della comunità molisana, nonché allo scopo di concorrere alla qualificazione delle attività di ricerca e sperimentazione nel campo biomedico attraverso le strutture sanitarie dipendenti dalla regione stessa e quelle socio assistenziali ad alta integrazione sanitaria ovvero attraverso le strutture con essa convenzionate*".

Tornando alla copertura della legge, dai movimenti analizzati in URBI si è individuato che, nelle more del riconoscimento con legge della legittimità del debito fuori bilancio, con Determinazione Dirigenziale n. 7711 del 31-12-2019 si è provveduto ad impegnare lo stanziamento pari a euro 389.000,00, sul capitolo 34217 del Bilancio regionale 2019 (impegno 5979/2019).

Nel 2020, sul capitolo indicato, in riferimento al debito fuori bilancio riconosciuto con la legge regionale n. 4, sono stati liquidati e pagati all'Università Cattolica del Sacro Cuore, in conto residui, euro 312.000,00.

Sempre in URBI, la verifica del prelievo della somma di euro 58.350,00 dall'accantonamento per il fondo per la definizione delle partite potenziali ha fatto emergere la sola presenza, sul cap. 80002, di un impegno provvisorio n. 2019.7, per la cifra indicata, in data 16.10.2019.

Questi i dati relativi alla copertura effettiva della legge.

Nel merito, si ritiene di avanzare delle considerazioni.

---

[11] Per completezza si annota che la disciplina della formazione specialistica medica per l'acquisizione delle competenze professionali previste dall'ordinamento didattico delle singole scuole di specializzazione, mediante la frequenza delle attività programmate dai Consigli delle scuole stesse, è contenuta nel D. Lgs. n. 368/1999 e s. m. e i., che provvede alla normazione dei contratti di formazione specialistica per i medici che accedono alle scuole di specializzazione. Le fonti di finanziamento sono statali (MIUR) ed è espressamente previsto che possono essere attivati contratti finanziati da Regioni, Enti pubblici, Enti/Aziende privati che si aggiungono ai contratti statali al fine di colmare l'eventuale divario tra fabbisogni e numero dei contratti ministeriali assegnati.

Anche con la legge in esame viene in rilievo la quinta ipotesi di debito fuori bilancio di cui all'articolo 73, comma 1, lett. e), D. lgs. 118/2011, che si configura come acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. È pertanto da ritenersi necessaria, per il riconoscimento della legittimità del debito, la presenza dei fattori normativamente richiesti ([12]), ammettendosi la sanabilità debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili, per la parte di cui sia accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente.

Si ritiene, dagli atti esaminati, che non si ravvisi in essi la pur necessaria dimostrazione sia delle ragioni che hanno impedito di costituire regolarmente il vincolo sulle previsioni di bilancio, come sarebbe stato ovvio, trattandosi di atti contrattuali (ed in tal caso la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e amministratori), sia la quantificazione dell'utilità apportata, corredata, laddove eventualmente ne ricorrano i presupposti, anche dall'individuazione delle carenze organizzative o delle altre cause che hanno condotto al verificarsi del debito, come pacificamente riconosciuto nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di conti, nonché del Giudice ordinario. Tale adempimento deve essere realizzato previa idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidenzi le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che vi sono sottese.

Non sembra ravvisabile, nella proposta di legge, né negli altri atti prodotti, la concreta prova dell'utilità, congiunta all'arricchimento per l'ente, non potendo ritenersi satisfattivo, a tale scopo, l'enunciato estremamente generico sopra riportato e posto a fondamento della decisione di addivenire alla sottoscrizione dell'Accordo-quadro tra Regione ed Università, richiamato nella relazione della Commissione consiliare (che, si ribadisce, ha dato parere non favorevole alla proposta di legge), dovendosi nel caso di specie dimostrare nel concreto la coesistenza dei due requisiti, ovvero l'essere il debito fuori bilancio conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, così da individuarne l'utilità, oltre alla produzione, per l'ente, di un arricchimento.

Analogamente infatti a quanto accade per l'analoga fattispecie di cui all'articolo 194, comma 1, lett. e), Tuel, la riconoscibilità della legittimità di un debito fuori bilancio per acquisizione di beni e servizi dovrebbe essere subordinata ai limiti degli accertati e dimostrati utilità ed

[12] Si tratta, come detto anche nella scheda precedente, relativa alla legge regionale n. 3/2020, del ricorrere di una non fisiologica gestione del ciclo del procedimento di spesa, posto in essere irregolarmente, della dimostrazione che l'ente ha comunque tratto accertati e dimostrati vantaggi, legislativamente identificati in specifiche utilità con conseguente arricchimento e, infine, che vi sia l'esercizio di pubbliche funzioni o servizi di competenza dell'ente.

arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza ([13]).

**Legge regionale 27 maggio 2020 n. 5**

***"RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITA' DEI DEBITI FUORI BILANCIO, AI SENSI DELL'ART. 73, co 1, lett e), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 giugno 2011 n. 118 e ss. mm. e ii. DITTA ROMEO GESTIONI S.p.A.".***

*B.U.R. Molise n. 50 del 28.05.2020 – Ed. Straord.*

La legge in esame è composta, come le due precedenti, da due articoli oltre alla norma di chiusura, e stabilisce il riconoscimento del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 760.252,20, in favore della ditta Romeo Gestioni S.p.A., derivante da acquisizione di beni e servizi, per servizi di pulizia e igiene ambientale di immobili adibiti a sede di uffici regionali (cfr. articolo 1, L. cit.).

La norma finanziaria è contenuta nell'articolo 2, che precisa che *"Al finanziamento del debito di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 760.252,20, si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla Missione 1, Programma 3, Titolo 1".*

Il debito in questione è riferito a fatture relative ai servizi di pulizia resi all'ente regionale nell'esercizio 2018, regolarmente registrate e non impegnate. L'analisi del debito in questione è stata effettuata in occasione del campionamento condotto nel corso dell'istruttoria per il giudizio di parificazione dell'esercizio 2018, conclusosi con la deliberazione n. 121/2019/PARI ([14]).

In tale sede si era osservato che l'ente regionale non aveva provveduto al pagamento delle fatture relative ai servizi di pulizia resi nell'esercizio 2018, registrate e non impegnate, per un ammontare totale di euro 648.486,56, essendosi in istruttoria evidenziato che sul capitolo

---

[13] Cfr. S.C. Lombardia 302/2014/PAR: "*L'accertamento della sussistenza dei predetti elementi attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'Ente ha tratto dalla prestazione altrui, in termini di misurazione dell'utilità ricavata dalla prestazione di beni o servizi eseguita dal terzo creditore. L'arricchimento non deve essere inteso necessariamente come accrescimento patrimoniale, potendo questo consistere anche in un risparmio di spesa. (…) Il Legislatore ha indicato il requisito dell'utilità della prestazione, che deve essere accertata e dimostrata, senza che si possa rinvenire nella legislazione una precisa nozione della fattispecie, demandando alla Delibera consiliare di riconoscimento l'individuazione delle singole fattispecie e dei requisiti delle spese in questione, in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione*".

[14] Nella delibera in questione si è decisa la mancata parificazione, relativamente al conto del bilancio, del capitolo 7509 (per euro 556.635,27), relativo al pagamento di somme per il servizio di pulizia reso nell'anno 2017 dalla Romeo Gestioni S.pA. presso le sedi degli uffici regionali in mancanza di preventivo impegno di spesa, essendosi disposto il pagamento alla ditta con DD n. 7560 del 19 dicembre 2018 a valere sull'impegno 4868/2018, assunto in pari data sul cap. 7509. Detto pagamento era riferito a debiti fuori bilancio, per i quali non si era attivata la procedura *ex* art. 73 del D.Lgs. 118/2011, con conseguente omissione della comunicazione *ex* comma 5 dell'articolo 23 della legge 27/12/2002, n. 289 agli organi di controllo nonché alla competente Procura della Corte dei Conti.

dedicato (il 7509) nel corso dell'esercizio 2018 erano stati assunti due impegni di spesa, per un totale di euro 1.556.637,27, a fronte dei quali erano stati liquidati euro 1.497.810,96 per fatture relative a servizi prestati in esercizi antecedenti al 2018 e da considerarsi, pertanto, tutti debiti fuori bilancio.

In quella stessa sede si era evidenziato inoltre come non si fosse attuata, nel corso dell'esercizio, alcuna misura correttiva rispetto alle segnalazioni sull'argomento dello stesso tenore, effettuate dalla Sezione Regionale di Controllo in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto 2017, che a sua volta aveva portato ad accertare che l'ente aveva effettuato in favore della ditta un pagamento relativo a servizi erogati nel corso del 2016, imputandolo tuttavia all'impegno di spesa 1157 assunto con DD. 1588 del 31/03/2017.

Le istruttorie condotte dalla sezione hanno potuto acclarare la presenza di una patologica prassi di genesi di debiti fuori bilancio in riferimento ai pagamenti in favore della ditta Romeo Gestioni S.p.A., che intrattiene il rapporto contrattuale con la Regione Molise giusta adesione della stessa, nell'ottobre 2015, alla Convenzione "*Servizi Facility management uffici 3*" - lotto 11, stipulata tra la Consip S.p.a e Romeo Gestioni S.p.a.

In attuazione di misure correttive conseguenti alle prescrizioni di cui alla delibera n. 121/2019 /PARI, la Regione aveva adottato la Legge Regionale n. 20 del 20 dicembre 2019, avente ad oggetto "*Assestamento del bilancio regionale 2019/2021 e modifiche a leggi regionali*". In attuazione di detta legge, con la DGR n. 351/2019 si è istituito il capitolo di spesa, codice 1.3.1.103 n. 61502 (*Copertura saldo fatture al 31.12.2018 verso fornitori diversi per spese generali dell'ente*), per dare copertura alle fatture riferite ad anni precedenti al 2019 e relative, tra l'altro, ai servizi di pulizia resi dalla ditta Romeo Gestioni S.p.A.

Con la legge in esame si riconosce la legittimità del debito originato dalle fatture n. 14744E del 16.03.2018 per euro 120.456,35, n. 4293E del 08.06.2018 per euro 120.456,35, n. 5771E del 30.07.2018 per euro 120.456,35, n. 7403E del 05.10.2018 per euro 120.456,35, n. 8569E del 21.11.2018 per euro 120.456,35, n. 9969E del 31.12.2018 per euro 121.849,81 e 1291E del 31.12.2017 per euro 36.12064.

Non sono stati prodotti, in fase istruttoria, documenti in grado di assolvere all'obbligo giustificativo dell'assunzione delle spese in violazione delle norme giuscontabili, la legge in esame non è assistita da una relazione tecnica. Sono presenti agli atti verbale n. 2/2020 di presa d'atto del Collegio dei Revisori ed il parere reso dalla competente commissione consiliare (parere n. 48 del 17 febbraio 2020), positivo.

In sede di commento alla Legge regionale n. 20/2019, la Sezione ha osservato che sia necessario considerare, "*sotto il profilo della copertura, che l'attendibilità dell'operazione di assestamento è in*

*ogni caso condizionata al mancato rispetto dei termini di cui all'art. 50 del D. Lgs. n. 118/2011 per l'adozione dell'assestamento stesso - stigmatizzato anche dall'Organo di revisione nel suo parere -, all'attuazione di azioni gestionali successive all'approvazione della legge di assestamento, finalizzata proprio al superamento delle eccezioni mosse dalla Sezione, al subordinare l'assunzione degli impegni di spesa agli esiti del monitoraggio – ove avviato – del rispetto del pareggio di bilancio in relazione anche agli accertamenti in entrata, tenuto conto del minimo arco temporale intercorso tra l'assestamento e la chiusura dell'esercizio finanziario 2019, all'attenta verifica dei residui attivi e passivi per garantirne esistenza giuridica e dunque reale esigibilità.*

*Altri elementi critici sotto il profilo della copertura restano rappresentati dalla necessità di attuare un procedimento istruttorio normativamente conforme per ciò che riguarda i debiti fuori bilancio, al fine di accertare le condizioni previste dalla legge, ricostruendo correttamente le cause della formazione delle partite debitorie ed individuando anche le specifiche responsabilità (...)".*

Dette considerazioni, che mantengono la loro oggettiva valenza, hanno una diretta ricaduta anche sulla legge in esame, che come detto non presenta alcun documento tecnico/contabile che dimostri il superamento, riguardo alla copertura, delle censure sopra evidenziate.

**Legge regionale 5 giugno 2020 n. 6**

**"*CONTRIBUTI A SOSTEGNO DELLE ATTIVITA' A FAVORE DI PAZIENTI ONCOLOGICI SOTTOPOSTI A CHIEMIOTERAPIA*".**

*B.U.R. Molise n. 54 del 10.06.2020 – Ed. Straord.*

La legge in esame, di iniziativa consiliare (disegno di legge n. 62/2019), è composta da cinque articoli, oltre alla norma di chiusura; essa interviene a sostegno dei pazienti oncologici affetti da alopecia derivante da trattamenti chemioterapici, riconoscendo in loro favore un contributo per *"evitarne la sofferenza psicologica, oltre a quella derivante dalla malattia e dalle cure che ne conseguano e, dunque, migliorarne la qualità di vita, il ritorno al lavoro e la socialità"* (cfr. articolo 1, L. *cit*.).

L'articolo 2 della legge stabilisce che "*la Regione concede un contributo stabilito nella misura massima di euro 250,00 una volta ogni due anni, per l'acquisto di una parrucca".* La norma individua i requisiti per beneficiare del contributo, consistenti nell'essere affetto da alopecia da chemioterapia, essere residente nella Regione Molise, presentare un ISEE pari o inferiore ad euro 20.000,00.

L'articolo 3 prevede che sia la Giunta a stabilire modalità di richiesta ed erogazione del contributo.

L'articolo 5 reca le disposizioni finanziarie, prevedendo che gli oneri derivanti dall'attuazione della legge, *"quantificati in euro 35.000,00 per l'anno 2020"* trovino copertura mediante lo stanziamento iscritto nella Missione 12, Programma 7 – Titolo I – cap. 29801 dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale. Il secondo comma dell'articolo 5 dispone che "*per gli anni successivi si provvede mediante le leggi di approvazione dei rispettivi bilanci*".

Un primo elemento di criticità sotto il profilo della copertura è rappresentato dal fatto che la legge regionale in esame ha ricevuto, in fase di esame preliminare, il parere positivo della Quarta commissione consiliare permanente (Servizi Sociali) (reso il 15 gennaio 2020), che ha autorizzato il coordinamento tecnico formale del testo così come emendato in Commissione, ma difetta del parere della Prima Commissione consiliare permanente (Ordinamento e Organizzazione Amministrativa), competente al rilascio del proprio parere "*ogni qualvolta il progetto di legge implichi entrate o spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modifiche che allo stesso si intendesse apportare*", come prescritto dall'articolo 29 del Regolamento interno del Consiglio Regionale.

Il disegno di legge originario, del 2019, è assistito da un parere tecnico, reso dal Direttore del Servizio Programmazione delle Politiche Sociali della Regione in data 6 agosto 2019 il quale precisa: "s*i esprime parere tecnico favorevole in merito alla copertura finanziaria degli interventi a valere sulla Missione 12 – Cap. 29801 del bilancio regionale che presenta la necessaria disponibilità*". Il parere prosegue affermando che "*resta inteso che la copertura viene individuata per il corrente anno finanziario, mentre per le annualità successive si provvederà in sede di approvazione del bilancio regionale annuale e pluriennale con allocazione sulla stessa Missione e lo stesso capitolo*".

Al parere è allegata altresì la relazione tecnica del servizio proponente, dalla quale emerge la presenza di nuovi oneri a carico del bilancio regionale, a valere sulle risorse senza vincolo di destinazione, determinanti una spesa corrente, pluriennale. Gli oneri complessivi previsti ammontano, nel triennio, ad euro 105.000,00, pari ad euro 35.000,00 annui. La copertura finanziaria viene indicata nello stanziamento sul cap. 29801 per ogni anno del triennio.

In riferimento al documento tecnico/contabile ed al parere tecnico, si segnala che il parere tecnico agli atti attesta la copertura, per un unico anno finanziario, "*quello corrente*", ovvero il 2019, e così anche la relazione tecnica parte da detto esercizio. Ciò avrebbe comportato l'obbligo, in sede di discussione della proposta di legge, di aggiornare i dati contabili (e la relativa loro verifica) all'anno di approvazione della stessa. Inoltre, la relazione tecnica, allegata al parere reso nel 2019, non dettaglia il processo di stima degli oneri che hanno portato alla precisa quantificazione indicata per ciascun anno, in ciò contrastando anche con la prescrizione di cui alla legge regionale di contabilità (L.R. n. 4/2002, *Nuovo ordinamento contabile della Regione*

*Molise)* che all'articolo 6, come novellato dall'articolo 7, L.R. n. 11/2014, prescrive espressamente che "*nella relazione sono indicati i dati, le fonti e i metodi utilizzati per la loro* (degli oneri, n.d.r.) *quantificazione*". Infine, la copertura viene indicata con riferimento a risorse di bilancio già stanziate sul presupposto (sempre per l'anno di stesura della relazione stessa) della sussistenza di fondi disponibili (senza dettagliare, come sarebbe normativamente imposto, se la copertura stessa derivi da variazione compensativa, da variazione al bilancio con risorse reperite tramite nuove entrate o incremento di quelle previste, ovvero da minori entrate con rispettiva variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa). L'assenza di indicazione dei motivi della sussistenza di margini disponibili non chiarisce se, in effetti, proprio in virtù della scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova norma e la legislazione previgente, si crei il rischio di futuri stanziamenti di bilancio. Come evidenziato nella Deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/20, così viene ad essere alterato l'ordinato rapporto tra leggi latrici di nuovi oneri e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare prova di copertura diversa dal ricorso al bilancio. Il legislatore regionale "*non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira*" , con la conseguenza che l'indicazione della copertura *"è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio"* dovendosi precisare se esse *"rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli" (*Cfr. Corte cost. n. 272/2011).

Nello stesso solco si iscrive la previsione del rimando alle leggi approvative dei bilanci per gli anni successivi al primo, che non può ritenersi aderente al precetto costituzionale, alla luce delle criticità sopra rilevate; non può infatti non ribadirsi che, proprio ai fini del rispetto del dettato costituzionale in tema di copertura, particolarmente rilevante è il problema della determinazione degli oneri che si prevedono oltre la durata del bilancio pluriennale e di quelli a regime previsti dalle leggi di spesa pluriennali.

Il consolidato indirizzo interpretativo che la Consulta ha elaborato in riferimento all'articolo 81 si traduce nell'obbligo di individuazione dell'onere connesso alle norme per tutto il periodo di effettiva durata della legge di spesa, indicando i relativi mezzi di copertura. Ne deriva che la ragionevolezza della copertura sarà valutata in riferimento al parametro della coerenza tra onere coperto nel triennio ed onere a regime, quale condizione di equilibrio tra entrate e spese da mantenersi nel tempo.

Infine, la verifica condotta in URBI ha evidenziato, nel 2020, l'assunzione sul capitolo sopra indicato dei seguenti impegni:

- euro 9.670,00 per le finalità di cui alla legge in esame in favore del Comune di Isernia;

- euro 13.931,22 per le finalità di cui alla legge in esame in favore del Comune di Campobasso;
- euro 11.398,24 per le finalità di cui alla legge in esame in favore del Comune di Termoli.

**Legge regionale 8 giugno 2020 n. 7**

***"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROMOZIONE E TUTELA DELL'ATTIVITA' DI PANIFICAZIONE E DEI PRODOTTI DA FORNO IN MOLISE".***

*B.U.R. Molise n. 54 del 10.06.2020 – Ed. Straord.*

La legge in esame si compone di 18 articoli, ed ha lo scopo di "*disciplinare il sistema della panificazione artigianale sul territorio regionale, al fine di garantire l'esercizio dell'attività di panificazione, di assicurare la qualità professionale degli operatori, valorizzare le produzioni artigianali, il pane fresco e di filiera, le specificità tradizionali e territoriali, la sicurezza igienico-sanitaria*" (cfr. articolo 1, comma 1, L. *cit*.).

La legge reca le definizioni relative ai vari aspetti dell'attività di panificazione (articolo 2), la valorizzazione dell'attività di panificazione stessa con la previsione, per i responsabili dell'attività produttiva, della partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale, dettando i requisiti per l'attività di panificazione (articolo 5), le specifiche per la formazione del responsabile dell'attività produttiva (articolo 6), per l'aggiornamento professionale obbligatorio (articolo 7), per l'esercizio dell'attività di panificazione (articolo 8), per la liberalizzazione dell'attività di produzione del pane (articolo 9), per la vendita del pane nei panifici (articolo 10).

L'articolo 12 è dedicato alle iniziative di valorizzazione della filiera molisana del pane e dei prodotti da forno e l'articolo 13 istituisce, con il patrocinio dell'Ufficio della Presidenza del Consiglio "*che ne formula il calendario delle manifestazioni*", la "Giornata del pane e dei prodotti da forno".

Il testo pubblicato, all'articolo 17, reca la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che "*dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*".

Tra gli atti trasmessi alla Sezione in fase istruttoria sono presenti la proposta di legge regionale, di iniziativa consiliare n. 9/2018 con relazione illustrativa, il parere favorevole reso dalla II Commissione Consiliare permanente (Sviluppo Economico), il testo licenziato in Commissione, il testo pubblicato nel B.U.R.M., una nota a firma del Consigliere proponente, definita nell'oggetto "*Relazione norma finanziaria alla proposta di legge n. 9*".

Detta nota afferma, testualmente, che "*dall'attuazione delle disposizioni di cui alla legge in oggetto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla loro attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In particolar modo l'art. 13, pur prevedendo la partecipazione dell'Ufficio di Presidenza alla organizzazione della "Giornata del Pane", non contempla l'erogazione di contributi a carico del bilancio consiliare. Inoltre la presenza della Regione nella attività di valorizzazione della filiera, di cui all'art. 12, è prevista esclusivamente per le attività finalizzate a promuovere accordi e programmi tra gli imprenditori cointeressati alla produzione del pane. La proposta di legge intende "regolamentare la panificazione", quindi non produce "effetti finanziari" ai fini del saldo netto del bilancio regionale, del saldo di cassa e dell'indebitamento netto del conto consolidato".*

In riferimento a tale modalità di giustificazione dell'invarianza finanziaria, si osserva che la dichiarazione resa dal consigliere proponente resta una mera enunciazione, in assenza dei dati desumibili dai documenti che la normativa impone di redigere per le leggi di spesa.

Rileva pertanto, nell'analisi che ci occupa, ribadire un concetto ormai pacificamente acquisito, che postula, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la necessità di redigere comunque la relazione tecnica, che dovrà riportare "*i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziate in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12"* (articolo 17, comma 7, quarto e quinto periodo, L. n. 196/2009).

Come ripetutamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, dichiarare l'assenza di un onere non è sufficiente, di per sé, a ritenere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, e ciò in quanto tale dichiarazione, non permette, *ex se,* in assenza di una documentazione a supporto, di ritenere sussistente una "*credibile*" invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica.

Oltretutto, *a latere,* si osserva che le prescrizioni degli artt. 5 (Requisiti per l'esercizio dell'attività di panificazione) e 7 (Aggiornamento professionale obbligatorio) precisano che le attività formative e di aggiornamento per l'attività di panificazione vengano svolte dalle Agenzie formative regolarmente autorizzate dalla Regione e dai Centri di Assistenza Tecnica (C.A.T.). Questi ultimi, giusta previsione di cui all'articolo 19, L.R. n. 33/1999 (*Disciplina regionale del commercio in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante: "Riforma della disciplina relativa al Settore del Commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4 della Legge 18 marzo 1997, n. 59)*, sono destinatari di contributi da parte della Regione, da erogarsi secondo criteri, modalità e procedure dalla Giunta regionale (cfr. ult. articolo cit., comma 10). In assenza di precisazioni

tecniche, che valutino tutti i possibili risvolti finanziari, la dichiarazione di invarianza potrebbe non essere tale, in quanto il riferimento ai C.A.T. potrebbe portare a determinare dei costi indiretti, legati alla nuova attività formativa e di aggiornamento previsti dalla legge n. 7/2020, essendo tali centri - come detto -destinatari di contributi regionali.

**Legge regionale 10 luglio 2020 n. 8**

***"DISPOSIZIONI CONCERNENTI LE VENDITE PROMOZIONALI NEL SETTORE DEL COMMERCIO".***

*B.U.R. Molise n. 59 del 10.07.2020 – Ed. Straord.*

Con la legge regionale n. 8, composta da due articoli oltre alla norma di chiusura, la Regione ha autorizzato le vendite promozionali sia nel periodo antecedente che successivo ai saldi estivi, in considerazione dell'eccezionale emergenza in cui si sono trovate le attività commerciali in seguito all'epidemia causata dal Covid-19.
Per la legge in esame, di iniziativa della Giunta, sono stati prodotti la DGR n. 181 del 10 giugno 2020, di approvazione della proposta di legge con allegata una relazione descrittiva, il parere positivo della Seconda Commissione consiliare permanente (Sviluppo Economico) n. 13 del 24 giugno 2020, il testo emendato licenziato in Commissione nella seduta del 24 giugno 2020 e sottoposto a coordinamento tecnico-formale).
La legge in esame, che pure reca all'articolo 2 la clausola di invarianza finanziaria, non contiene disposizioni rilevanti ai fini del controllo/referto di cui all'articolo 1, co. 2, D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012.

**Legge regionale 10 agosto 2020 n. 9**

***"RATIFICA VARIAZIONE DI BILANCIO 2020/2022 APPROVATA DALLA GIUNTA REGIONALE AI SENSI DELL'ART. 109, co. 2-BIS, DEL DECRETO LEGGE DEL 17 MARZO 2020, n. 18, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE n. 27/2020".***

*B.U.R. Molise n. 67 del 14.08.2020 – Ed. Straord.*

Con la legge regionale in esame il Consiglio regionale del Molise ha provveduto alla ratifica della variazione al bilancio di previsione 2020/2022, esercizio 2020, effettuata ai sensi dell'articolo 109, comma 2-bis, D.L. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n.

27/2020 ([15]), per un importo complessivo di euro 1.088.059,50, in termini di competenza e cassa.

In sede istruttoria sono stati trasmessi alla Sezione la DGR n. 242 del 20 luglio 2020, di disposizione della variazione al bilancio nonché di approvazione della relativa proposta di legge da sottoporre a ratifica da parte del Consiglio, il parere favorevole n. 59 del 3 agosto 2020 della Prima Commissione consiliare permanente con la relazione illustrativa del suo relatore ed il testo normativo licenziato, il parere del Collegio dei Revisori, favorevole anch'esso.

La norma invocata per porre in essere la variazione di bilancio, il cui testo è riportato in nota, ha introdotto una deroga, per gli esercizi 2020 e 2021, all'articolo 51 del D. Lgs. n. 118/2011, consentendo alle Regioni, in analogia a quanto già previsto per gli enti locali ai sensi degli articoli 42, comma 4, e 175, comma 4, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in caso di sussistenza di ragioni di urgenza - rispetto alle quali l'emergenza sanitaria da Covid-19 è drammatica

---

[15] **Art. 109 Utilizzo avanzi per spese correnti di urgenza a fronte dell'emergenza COVID-19.**

*1. In considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga alle modalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione di cui all'art. 42, co. 6, D. Lgs. n. 118/2011, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, limitatamente all'esercizio finanziario 2020, possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso.*

*1-bis. Al fine di anticipare la possibilità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le regioni e le Province autonome per l'anno 2020 possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale o provinciale del rendiconto della gestione 2019, anche prima del giudizio di parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e della successiva approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale o provinciale.*

*1-ter. In sede di approvazione del rendiconto 2019 da parte dell'organo esecutivo, gli enti di cui all'art. 2 del D. Lgs. n. 118/2011, sono autorizzati allo svincolo delle quote di avanzo vincolato di amministrazione che ciascun ente individua, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Le risorse svincolate, previa comunicazione all'amministrazione statale o regionale che ha erogato le somme, sono utilizzate da ciascun ente per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus COVID-19. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi si applicano anche all'esercizio 2021, con riferimento al rendiconto 2020.*

*2. Per le finalità di cui al comma 1, in deroga alle modalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione di cui all'art. 187, co. 2, D. Lgs. n. 267/2000, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, gli enti locali, limitatamente all'esercizio finanziario 2020, possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso. L'utilizzo della quota libera dell'avanzo di cui al periodo precedente è autorizzato, anche nel corso dell'esercizio provvisorio, per una percentuale non superiore all'80 per cento della medesima quota, nel caso in cui l'organo esecutivo abbia approvato lo schema del rendiconto di gestione 2019 e l'organo di revisione ne abbia rilasciato la relazione ai sensi dell'art. 239, co. 1, lett. d) del testo unico di cui al D. Lgs. n. 267/2000. Agli stessi fini e fermo restando il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, gli enti locali, limitatamente agli esercizi finanziari 2020 e 2021, possono utilizzare, anche integralmente, per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza in corso, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'art. 31, co. 4-bis, del medesimo testo unico.*

*2-bis. Per gli esercizi finanziari 2020 e 2021, in deroga all'art. 5 del D. Lgs. n. 118/2011:*

*a) le variazioni al bilancio di previsione possono essere adottate dall'organo esecutivo in via di urgenza opportunamente motivata, salva ratifica con legge, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i successivi novanta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine;*

*b) in caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, l'organo consiliare è tenuto ad adottare con legge nei successivi trenta giorni, e comunque entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata.*

esemplificazione - maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse disponibili. Invero, la norma permette alle Regioni di adottare, nelle sole ipotesi di sussistenza di ragioni di urgenza che devono essere espressamente riportate nell'atto, variazioni al bilancio di previsione con parziale modifica del normale *iter* procedurale, ovvero tramite adozione da parte dell'organo esecutivo e successiva approvazione con legge da parte del Consiglio regionale, entro i successivi 60 giorni, pena la decadenza del medesimo atto. Al pari degli enti locali, viene altresì disciplinata l'ipotesi di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, prevedendosi in tal caso che il Consiglio regionale sia tenuto ad adottare con legge nei successivi trenta giorni, e comunque entro il 31 dicembre, i provvedimenti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata.

Nella delibera giuntale di proposta di legge si ravvisa, come motivazione della variazione, tale affermazione: "*Considerato che, in considerazione della natura delle spese da finanziare a cui sono connessi procedimenti da perfezionare con urgenza in ragione della necessità di porre in essere misure di prevenzione e di contrasto di situazioni di potenziale pericolo, in particolare per attività per la sicurezza degli edifici regionali, la prevenzione e il contenimento degli incendi, nonché per il sostegno di tutto il personale impiegato nell'emergenza*". Detta dicitura non sembra chiaramente esplicativa delle ragioni di urgenza che riguardano tutte le spese da finanziare, richieste dalla norma posta a fondamento della variazione, nonché, su un piano sostanziale, la loro inerenza all'oggetto della norma che autorizza la deroga stessa.

In particolare, le spese finanziate con la variazione di bilancio riguardano, in entrata, il rinnovo della convenzione con i vigili del fuoco per l'attuazione del piano regionale antincendi, per un importo di euro 240.000,00, la convenzione con associazioni di volontariato per un importo di euro 130.000,00, il rimborso delle spese anticipate dalle organizzazioni e datori di lavoro dei volontari per interventi-emergenze per euro 15.000,00, le spese per acquisto di beni di consumo per il servizio di protezione civile per euro 8.319,50, il canone rete radio per euro 25.000,00, le spese per l'adeguamento alle norme su prevenzione incendi e sicurezza posti di lavoro di edifici utilizzati dall'amministrazione per euro 100.000,00 e un finanziamento di euro 569.740,00 per gli operai forestali (gli AIB che transitano tramite l'Arsarp).

Le maggiori spese sono compensate dalla rinegoziazione di due mutui contratti dalla Regione con Cassa Depositi e Prestiti, come da autorizzazione recata nella legge di stabilità regionale 2020 (cfr. *supra*, scheda n. 1), e giusta successiva DGR n. 168/2020, operazione inquadrata nell'ambito delle iniziative poste in essere dalla CDDPP a supporto degli enti territoriali nell'ambito della situazione di crisi determinata dall'emergenza pandemica. La rinegoziazione, si legge nella relazione alla Prima Commissione, ha condotto ad "*una riduzione della rata*

*complessiva, a fronte della dilazione del debito nel tempo. Le risorse liberate sono state destinate al pagamento della convenzione con i vigili del fuoco e per il servizio di antincendio boschivo prestato dagli operai forestali, servizio effettuato ogni anno per gestire eventuali situazioni di emergenza che possano avvenire sul territorio regionale".* In sede di audizione presso la Prima Commissione Consiliare, il Direttore del II Dipartimento – Risorse finanziarie, valorizzazione ambiente e risorse naturali, sistema regionale ed autonomie locali ha affermato che "*La individuazione delle risorse in favore dei lavoratori forestali è operata solo per l'anno in corso".*

Sotto il profilo strettamente attinente alla copertura, pur in assenza di documentazione tecnica attestante la stessa, che si dichiara (punto 4 della DGR n. 242/2020) essere *"archiviata presso il Servizio Risorse finanziarie, bilancio e ragioneria generale",* si prende atto del parere dei Revisori, favorevole alla variazione, che attesta il permanere degli equilibri di bilancio, 2020/2022, esercizio 2020, come risultante dal prospetto allegato alla DGR n. 253 del 29 luglio 2020, di rettifica della precedente DGR n. 242 del 20.07.2020, nonché dai documenti istruttori (non trasmessi alla Sezione) ed ai pareri di legittimità, regolarità tecnico/amministrativa e di regolarità contabile resi dai competenti dirigenti. Per completezza, si segnala che anche la DGR di rettifica n. 253/2020 non è stata trasmessa alla Sezione.

Riguardo all'aderenza sostanziale alla norma fondante la deroga di cui all'articolo 51 del D. Lgs. n. 118/2011, che autorizza le variazioni al bilancio di previsione con parziale modifica dell'*iter* procedurale, si appalesano perplessità in ordine all'adeguata motivazione dell'atto posto in essere, e dunque alla sussistenza, nel caso di specie, di quelle "*ragioni di urgenza da riportare espressamente nell'atto*", come previsto dalla norma stessa.

**L.R. 19 ottobre 2020 n. 10**

***"DISCIPLINA DEI DISTRETTI DEL CIBO".***

*B.U.R. Molise n. 73 del 22.10.2020 – Ed. straord.*

La legge in esame si compone di 9 articoli, ed è il frutto dell'unificazione di due proposte, una di iniziativa consiliare, la nr. 43 del 25 gennaio 2019, ed una di iniziativa della Giunta regionale, la nr. 88, approvata con DGR n. 305 del 9 agosto 2019. Le proposte hanno ricevuto il parere favorevole della Seconda Commissione consiliare permanente (Sviluppo economico) in data 5 febbraio 2020 (parere n. 10), che ha licenziato il testo da sottoporre a coordinamento tecnico-formale.

La legge è assistita da una relazione tecnica che attesta l'assenza di oneri a carico del bilancio regionale e l'articolo 7 della legge pubblicata esplicita che essa "*non prevede oneri a carico del bilancio regionale*".

Sul punto, si registra la carenza di elementi di dettaglio in grado di fondare l'invarianza di effetti sui saldi in quanto, nonostante il tenore della norma finanziaria, si ritiene dover segnalare, ai fini della possibile emersione di costi indiretti, il contenuto di alcune disposizioni della legge in questione che, per quanto generico, potrebbe – in assenza di adeguata dimostrazione - determinare la presenza di oneri di nuova insorgenza.

Si tratta della previsione di cui all'articolo 1, comma 2, che indica il ruolo della Regione nel promuovere politiche finalizzate, tra l'altro, alla "*valorizzazione*" delle produzioni nel settore del cibo, alla "*predisposizione di condizioni infrastrutturali di servizio alle esigenze delle produzioni*", a "*garantire*" la sicurezza degli alimenti, a "*sostenere le produzioni sui mercati nazionali ed internazionali delle imprese*".

L'articolo 3 (Distretti del cibo) prevede, al comma 2, che "*la Regione può concedere contributi economici ai distretti (...) per la realizzazione di programmi di attività in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale. Con deliberazione della Giunta regionale si provvede, se necessario, in relazione agli contributi di cui al primo periodo, agli adempimenti correlati agli obblighi in materia di aiuti di stato*".

**L.R. 28 ottobre 2020 n. 11**

***"DIFFUSIONE TECNICHE DI PRONTO INTERVENTO PER LA DISOSTRUZIONE PEDIATRICA".***

*B.U.R. Molise n. 74 del 31.10.2020*

La legge in esame è composta da 9 articoli, oltre alla norma di chiusura.

La legge è di iniziativa consiliare (proposta n. 48 del 22 febbraio 2019).

Le finalità sono da ravvisarsi nella volontà di promuovere la diffusione delle tecniche salvavita, con riferimento soprattutto a quelle di disostruzione delle vie aeree ed alle manovre di rianimazione cardiopolmonare nei neonati e nei bambini da zero a dieci anni, in ambiente extra-ospedaliero, mediante percorsi formativi e informativi su tali tecniche, attraverso protocolli di intesa con l'Aserm e attraverso apposite campagne informative ed educative (cfr. articolo 1).

L'articolo 2 della legge riguarda i destinatari, ovvero "*i soggetti che hanno in custodia minori e che operano negli ambiti frequentati dagli stessi*".

L'articolo 3 riguarda gli obblighi e le premialità, ovvero l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo, nei bandi regionali, per i soggetti che formano i propri operatori alle tecniche salvavita, prevedendosi altresì un apposito piano di sensibilizzazione volto a garantire, durante i turni di mensa, la presenza di operatori formati alle pratiche disostruttive.

L'articolo 4 disciplina le campagne di educazione ed informazione, promosse dalla Regione anche attraverso protocolli d'intesa con l'Asrem ovvero con i tre Distretti, con l'Ufficio scolastico regionale, con le istituzioni scolastiche, con la Croce Rossa Italiana, con la Federazione dei medici pediatri, esplicitando l'impegno dell'ente regionale al sostegno, *"tramite le strutture dell'Ufficio Stampa della Giunta regionale"*, della *"campagna di comunicazione dell'iniziativa"* e della realizzazione della stampa del materiale informativo da distribuire nelle giornate formative.

L'articolo 5 prevede l'organizzazione di corsi di formazione, da effettuarsi da parte degli operatori individuati mediante il protocollo d'intesa previsto negli articoli precedenti.

L'articolo 6 dispone che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, disciplini le modalità di attuazione della legge e l'articolo 7 stabilisce che la Giunta regionale, dal secondo anno dall'entrata in vigore della legge, presenti una relazione al Consiglio sullo stato di attuazione delle varie misure in essa contenute nonché sul grado di diffusione delle iniziative.

Gli articoli 8 e 9 sono dedicati agli aspetti finanziari e prescrivono, rispettivamente, che *"dall'attuazione della presente legge non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"* (articolo 8 – clausola di neutralità) e che *"le norme della presente legge non possono applicarsi o interpretarsi in contrasto con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e con quelle dei programmi operativi"* (articolo 9 – clausola di salvaguardia).

Chiari riferimenti alla circostanza che le attività previste dalla legge, foriere di nuove spese, non debbano incidere sul bilancio regionale con nuovi o maggiori oneri, sono contenute nel comma 4 dell'articolo 4, dove si precisa che "*per la realizzazione delle giornate formative da parte dei soggetti attuatori di cui al comma 2, la Regione stipula apposito protocollo d'intesa, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale*", e nel comma 1 dell'articolo 5, dove si afferma che "*gli operatori individuati mediante il protocollo d'intesa, senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, tramite il proprio personale dipendente o volontario, organizzano i corsi di formazione mettendo a disposizione un istruttore ogni cinque partecipanti al corso di formazione*".

Sul piano della copertura si osserva che la legge, chiaramente foriera di nuovi oneri, trattandosi di nuova norma, presenta diversi aspetti problematici, nonostante le clausole di invarianza e di salvaguardia inserite agli artt. 8 e 9.

Va da subito rilevato, infatti, che non risulta agli atti alcuna relazione tecnica che attesti la dimostrazione di invarianza dei saldi in seguito ai nuovi interventi introdotti, come richiesto dall'articolo 17, comma 7, quarto e quinto periodo, L. n. 196/2009, oltre a non essere presente una quantificazione dei costi stimati, proiettati nel triennio nonché a regime. Inoltre, si pone un problema concreto di compatibilità dei nuovi interventi con le funzioni del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, intervenendo in un settore in cui sono prevalenti aspetti connessi alle politiche sociosanitarie.

Forti perplessità sull'effettiva copertura degli interventi previsti dalla legge è stata espressa anche in sede di Seconda commissione consiliare permanente, competente a rendere il parere sulla proposta; in data 16 settembre 2020, il parere reso dalla Commissione sulla proposta di legge (poi approvata dall'Aula con le formulazioni degli articoli sopra riportate) è stato NON favorevole, recependosi proprio le censure in tema di copertura e facendosi peraltro un espresso riferimento alle ripetute sollecitazioni avanzate dalla Sezione al Consiglio in sede di analisi delle leggi regionali di spesa.

La dichiarata esclusione di impegni finanziari per gli interventi che la legge prevede e che avrebbero al contrario richiesto, senza dubbio, la necessità di un reperimento di risorse, rende la legge pubblicata una mera dichiarazione di principi, non potendosi prevedere una concreta attuazione della stessa in assenza di una valida previsione di copertura, foss'anche (ma in tal caso non sembrerebbe plausibile) *sub specie* di invarianza dei saldi, mancando la proposta di qualsivoglia quantificazione dei possibili oneri.

Pesa, in questa sede, il vuoto regolamentare che potrebbe permettere al Consiglio lo svolgimento di una autonoma istruttoria in tema di copertura, sebbene i poteri dei consiglieri sarebbero tali da poter garantire comunque una richiesta di approfondimento tecnico-contabile.

Va dunque, ancora una volta, stigmatizzata la consolidata prassi di non affiancare le proposte di legge ad una valida documentazione tecnico-contabile, oltre a doversi prendere atto dell'approvazione di un testo normativo destinato, per come formulato, a non poter avere piena e reale attuazione.

**L.R. 11 novembre 2020 n. 12**

**"*DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE E UTILIZZAZIONE COMMERCIALE E TURISTICA DEL TRABUCCO MOLISANO*".**

*B.U.R. Molise n. 76 del 16.11.2020.*

La legge in questione non contiene norme rilevanti ai fini del controllo/referto di cui all'articolo 1, co. 2, D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012.

La legge è stata oggetto di impugnazione innanzi la Corte costituzionale per veder dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5, in quanto ritenuti in contrasto con disposizioni del Codice dei beni e delle attività culturali (D. lgs. n. 42/2004) che si pongono quali norme interposte nella violazione della competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali di cui agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Nel ricorso si osserva che la previsione della legge regionale contenuta all'articolo 1, comma 2, nello stabilire che *"i trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004"*, andrebbe ad invadere manifestamente l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., non spettando alla Regione definire quali beni devono essere sottoposti alla normativa di tutela, definizione al contrario di esclusivo appannaggio dello Stato, titolare anche delle funzioni amministrative di tutela dei beni culturali. L'articolo 2 della legge impugnata, nel rimettere esclusivamente ai Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti, sovvertirebbe *"il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal Codice di settore, che attribuisce al piano paesaggistico regionale la disciplina pianificatoria dei contesti tutelati, conferendogli altresì una posizione di primazia rispetto a tutti gli altri piani*".

Sarebbe inoltre, violato anche l'articolo 9 della Costituzione, in quanto la disciplina regionale determinerebbe un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto (Corte cost. n. 367/2007).

L'articolo 5 della legge regionale, recante "*Disposizioni tecniche*", prevede i limiti dimensionali che devono essere osservati dai Comuni, in sede di redazione dei Piani comunali di recupero di cui all'articolo 2, per la realizzazione di nuovi trabucchi, dettando delle disposizioni dettagliate che si porrebbero in irragionevole contrasto con la stessa normativa regionale di cui all'articolo 3 della legge medesima.

Con riferimento al profilo paesaggistico, i commi 1 e 2, laddove dettano i parametri dimensionali dei nuovi trabucchi, applicabili anche ai trabucchi esistenti, siti in contesti paesaggisticamente vincolati *ope legis*, contrastano con il principio di co-pianificazione obbligatoria previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con riguardo ai profili di tutela culturale, il comma 2 dell'articolo 5, potendo astrattamente riguardare trabucchi gravati da vincolo imposto ai sensi della Parte II del Codice dei beni

culturali e del paesaggio, contrasta anche con la normativa statale di tutela riferita a tale ambito, dal momento che, a mente dell'articolo 20, comma 1, del Codice, "*i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione*".

Resta pertanto estranea alle attribuzioni regionali la disciplina delle possibili variazioni delle destinazioni d'uso e modificazioni della consistenza materiale di beni culturali sottoposti a tutela, essendo tale disciplina rimessa esclusivamente allo Stato. Su tale punto gli orientamenti della Corte costituzionale sono costanti ed univoci, e viene posta una precisa linea di distinzione tra le competenze legislative statali e regionali, riservandosi allo Stato la competenza in tutte le circostanze in cui oggetto della disciplina sia un bene tutelato, anche avendo riguardo al "*supporto materiale*" inciso dalla normativa.

**L.R. 16 novembre 2020 n. 13**

***"ISTITUZIONE DELLA CONSULTA REGIONALE DELLA FAMIGLIA".***

*B.U.R. Molise n. 77 del 18.11.2020 - Ed. straord.*

La legge regionale in esame, composta da 6 articoli, di iniziativa consiliare (proposta di legge n. 101 del 25 ottobre 2019) provvede all'istituzione della Consulta regionale della famiglia, con funzioni di "*impulso e sostegno alla realizzazione, da parte dell'Amministrazione regionale, di politiche rispettose del principio di sussidiarietà e dei diritti della famiglia, con attività consultive, propositive e di attiva collaborazione alle politiche e agli interventi che la Regione rivolge alle famiglie"* (Cfr. art. 1, L. *cit*.).

La legge prevede espressamente che l'istituenda Consulta, della quale l'articolo 2 individua le finalità e l'articolo 3 gli organi, sia composta da soggetti che assumeranno l'incarico e parteciperanno alle sedute a titolo volontario e gratuito, non prevedendosi (cfr. articolo 4, comma 4) per i componenti alcun compenso.

La legge, pertanto, non reca disposizioni apparentemente rilevanti in tema di controllo/referto di cui all'articolo 1, co. 2, D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012.

Per completezza, in ogni caso, si segnala l'assenza della norma finanziaria, che avrebbe dovuto attestare in ogni caso l'assenza di oneri, nonché di attestazioni contabili a riguardo.

**L.R. 17 novembre 2020 n. 14**

***"VARIAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 E MODIFICHE DI LEGGI REGIONALI".***

*B.U.R. Molise n. 77 del 18.11.2020 - Ed. straord.*

La legge regionale n. 14, di iniziativa della Giunta regionale (proposta n. 134, approvata con DGR n. 363 del 01.10.2020, apporta una variazione al bilancio di previsione 2020/2022 ed opera delle modifiche di leggi regionali. La legge in esame si compone di sette articoli.
Per detto testo sono stati trasmessi alla Sezione, in fase istruttoria, la DGR di approvazione della proposta con allegato un documento istruttorio, il parere n. 60, reso dalla Prima Commissione consiliare permanente in data 3 novembre 2020, la relazione illustrativa del consigliere relatore in Commissione, il testo licenziato dalla Commissione stessa, il parere – favorevole - dell'Organo di revisione ed infine il testo pubblicato nel B.U.R.M.
La variazione di bilancio in esame, come si legge nei documenti istruttori, si è resa necessaria in seguito ad alcuni rilievi, effettuati in sede di controllo delle leggi regionali da parte dei Ministeri competenti per materia, che hanno individuato delle criticità da superare con delle modifiche, da sottoporre al Consiglio regionale, riguardanti la legge di stabilità regionale n. 1/2020. Per l'analisi contabile di dettaglio, nonché per ogni commento sulle criticità emergenti, si rimanda alla relazione dedicata al bilancio di previsione 2020/2022.

**L.R. 10 dicembre 2020 n. 15**

***"RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITA' DEL DEBITO FUORI BILANCIO, AI SENSI DELL'ART. 73, comma 1, lett. e) DEL D. Lgs. 23 GIUGNO 2011 n. 118 e ss. mm. e ii. DITTE FASTWEB S.p.A. E TIM S.p.A.".***

*B.U.R. Molise n. 82 del 16.12.2020*

La legge è composta da due articoli oltre alla norma di chiusura, e dispone il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, *ex* articolo 73, comma 1, lett. e), D. lgs. n. 118/2011, per il valore complessivo di euro 886.463,64, da corrispondere alle ditte Fastweb SpA (euro 756.191,14) e TIM S.p.A. (euro 130.272,50) per acquisizione servizi di telefonia per gli immobili adibiti a sedi di uffici regionali.
L'articolo 2 reca la norma finanziaria, che prevede il finanziamento del debito mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla Missione 1, Programma 3, Titolo 1.

La legge è di iniziativa della Giunta regionale, la relativa proposta (la nr. 113/2019) è stata approvata con DGR n. 570 del 30.12.2019. Risulta redatto solamente un documento istruttorio a corredo della proposta di Giunta.

Sotto il profilo della copertura, si osserva che gli oneri trovano allocazione al capitolo 61502 codice 1.3.1.110, denominato "*Copertura saldo fatture al 31.12.2018 verso fornitori diversi per spese generali dell'ente*" del bilancio di previsione pluriennale 2019/2021, esercizio 2019, che viene aumentato, con la stessa delibera di Giunta, di euro 505.389,91, prelevandosi tale importo dal capitolo 80008, codice 20.03.1.110, denominato "*Fondo per la definizione delle partite potenziali*".

Non risulta redatta una relazione tecnica a supporto.

Sul piano sostanziale, si osserva che non emergono atti, né passaggi nei documenti prodotti, in grado di permettere la verifica della sussistenza degli elementi fondanti la legittimità del debito riconosciuto con la legge in esame, non desumibili neanche dal parere dell'OdR, che prende atto della proposta di legge, facendo salve le determinazioni della competente Procura erariale. A riguardo, giova rammentare che il debito nei confronti della ditta Fastweb è relativo a fatture per forniture eseguite nell'anno 2018, mentre il debito verso la TIM si riferisce a fatture risalenti al 2009. Pesa – reiterandosi le censure già sollevate per le precedenti leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio - l'assenza della pur necessaria dimostrazione delle ragioni che hanno impedito di costituire regolarmente il vincolo sulle previsioni di bilancio, dal momento che si tratta di affidamenti e dunque di successivi rapporti contrattuali, così come avrebbe dovuto provvedersi alla dimostrazione della quantificazione dell'utilità apportata nonché, se possibile, anche delle circostanze che hanno condotto alla causazione del debito, fattore essenziale per valutare la presenza di eventuali responsabilità.

Agli atti risulta anche il parere favorevole alla proposta di legge n. 55 dell'11 maggio 2020, reso dalla Prima Commissione consiliare permanente. Assente il testo licenziato da sottoporre a coordinamento formale.

A tal riguardo, si segnalano delle incongruenze tra le affermazioni contenute nella DGR approvativa della proposta, ove si afferma che l'impegno delle risorse entro il 31.12.2019 era necessario, oltre che per superare le censure della delibera n. 121/2019/PARI della Sezione, anche "*per evitare che possano determinarsi maggiori oneri dalla messa in esecuzione del debito tramite procedure monitorie*" e quanto riportato nel parere della Commissione consiliare, che riporta quanto affermato dal Consigliere relatore circa la "*doverosità di procedere al riconoscimento del debito, in quanto sono stati già notificati decreti ingiuntivi con aggravio di oneri a carico della Regione*".

Tale circostanza rappresenta un elemento critico nel procedimento che attesta la copertura, come individuata nella proposta e poi riportata nella legge pubblicata, in quanto sembrerebbe,

da quanto verbalizzato in Commissione, che lo sfasamento temporale tra l'approvazione della proposta di legge in Giunta (fine 2019) e la successiva approvazione in Aula (in seguito al parere della Commissione consiliare del maggio 2020), abbia visto lievitare gli importi dovuti a causa dell'attivazione, *medio tempore,* di procedure monitorie che, per loro natura, comportano spese aggiuntive. Ciò avrebbe determinato, quanto meno, la necessità di una valutazione tecnico/contabile supplementare rispetto a quella originaria, che pure non risulta esser stata riversata in una relazione tecnica redatta a norma di legge, tenuto altresì conto che i mandati di pagamento, come verificato in URBI, sono stati emessi nella seconda metà del 2020.

**L.R. 10 dicembre 2020 n. 16**

***"MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 26 AGOSTO 2002 n. 18 (ISTITUZIONE, ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DEL COMITATO REGIONALE PER LE TELECOMUNICAZIONI".***

*B.U.R. Molise n. 82 del 16.12.2020*

La legge in questione, che reca modifiche all'articolo 3 della legge regionale 18/2002 (prevedendo la rieleggibilità per due mandati consecutivi dei membri del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.) e la non applicabilità del divieto di rielezione nel caso in cui la funzione sia stata svolta per un periodo di tempo inferiore a due anni e sei mesi), non contiene norme rilevanti ai fini del controllo/referto di cui all'articolo 1, co. 2, D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012.

**L.R. 30 dicembre 2020 n. 17**

***"RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019".***

*B.U.R. Molise n. 84 del 31.12.2020*

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

L'esame dei riflessi finanziari e le questioni attinenti, tra le altre, anche alla copertura delle spese, sono state esaminate dalla Sezione nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019 effettuato ai sensi del comma 3, articolo 1, D.L. n. 174/2012.

Si rimanda pertanto alle osservazioni critiche, alle censure ed alle riserve avanzate anche sotto il profilo della copertura, contenute nella relazione allegata alla deliberazione n. 79/2020/PARI, elaborata ai sensi dell'articolo 41, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'articolo 1, comma 5, D.L. n. 174/2012.

In via preliminare giova ribadire che in data 26 febbraio 2021 il Consiglio dei Ministri, su richiesta del MEF, ha deliberato, con le motivazioni dettagliatamente riportate nel par. 9 della presente relazione, l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale della legge in esame, approvata tenendo conto delle azioni correttive resesi necessarie in seguito alla deliberazione n. 79/2020/PARI della Sezione.

Nello specifico, la proposta di legge sul rendiconto generale 2019 (DGR n. 243/2020) è stata rettificata con DGR n. 474/2020, in seguito al giudizio di parificazione.

Le risultanze delle rettifiche possono sintetizzarsi come di seguito:

- il disavanzo di amministrazione è stato rettificato da euro 514.446.784,30 in 533.485.728,21, con una differenza in aumento di euro 19.038.943,91;
- il Fondo Crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2019 è stato rettificato in euro 36.591.973,32, con un incremento di euro 10.747.280,63 rispetto alla somma inizialmente prevista, di euro 25.844.692,69;
- altri accantonamenti al 31.12.2019, riportati nella proposta di cui alla DGR n. 243/2020, indicati in euro 13.835.075,18, sono stati rettificati con DGR n. 474/2020 in euro 22.126.738,46, derivando la differenza di euro 8.291.663,28 dal "*riconoscimento rata verso gli Istituti previdenziali per i contributi sospesi delle ex AA.SS.LL. della Regione*" per gli esercizi 2017 e 2018, accantonati per euro 6.843.421,44 e dall'incremento dell'accantonamento per passività potenziali per euro 1.448.241,84.;
- le operazioni di rettifica intervenute dopo la modifica del risultato di amministrazione hanno inciso sia sul Conto Economico che sullo Stato Patrimoniale Passivo. Per il Conto Economico, le variazioni hanno riguardato la voce "*svalutazione crediti*" e la voce "*Altri accantonamenti*", determinando il peggioramento del risultato di esercizio 2019 per euro 19.038.943,91, passandosi da - euro 91.760.937,69 a - euro 110.799.881,60, mentre nello Stato Patrimoniale Passivo le operazioni hanno interessato il Patrimonio netto alla voce risultato economico e la voce "*Altri*", Fondi per rischi ed oneri, variata per effetto delle operazioni di incremento delle voci del Conto Economico.

Ciononostante, le rettifiche non hanno permesso, tra le altre, pur numerose criticità (si consideri la rilevazione di situazioni debitorie non contabilizzate, come fatture pregresse e debito INPS, relative alla gestione sanitaria), il superamento dell'eccezione relativa alla probabile

sottostima del Fondo contezioso, stimato in euro 5.552.490,84, confermato nell'importo, ma non determinato in conformità dei principi del D. Lgs n. 118/2011, essendosi avviata sul punto - da parte della Regione - una interlocuzione con l'Avvocatura Distrettuale dello Stato per potersi procedere alla corretta quantificazione.

Tali circostanze determinano la dubbia stima anche del disavanzo effettivo, come sopra rilevato, a cui va ad aggiungersi il mancato recupero delle quote di disavanzo applicate nell'anno, nonché l'ulteriore disavanzo generato di 22.349 milioni di euro.

Nel rimandare, si ribadisce, all'attività condotta dalla Sezione in sede di parificazione del rendiconto e verifica dei successivi provvedimenti correttivi, a titolo generale si ritiene non superfluo richiamare, con riferimento al tema della copertura in tale sede rilevante e come evidenziato dalla giurisprudenza di talune Sezioni regionali di controllo (SRC Campania nn. 238/2017/PRP, n. 249/PRSP e n. 52/2018/PRSP, orientamento confermato da SS.RR. sent. n. 24/2018), che la sostenibilità finanziaria della copertura stessa, nel nuovo sistema della contabilità armonizzata, si declina attorno a tre elementi cardine, ovvero il nuovo principio della competenza finanziaria, il rinnovato sistema dei fondi sul risultato di amministrazione, il rilievo dei vincoli e degli equilibri di cassa.

Il primo elemento è stato concepito come strettamente collegato al concetto di esigibilità giuridica dell'obbligazione, a sua volta criterio centrale del sistema per la rilevazione ed imputazione a bilancio di debiti e crediti. Tale sistema della competenza finanziaria potenziata implica che la verifica della copertura debba avvenire al momento in cui la spesa diventa esigibile e (quindi) imputabile al bilancio. La *ratio* è evitare che crediti, pur maturati nel titolo, non siano in grado di sostenere effettivamente, in termini di flussi finanziari, la spesa, quando l'esigibilità di quest'ultima si verifica.

Eventuali disallineamenti temporali, infatti, generano difetti di copertura e "disavanzi" che possono essere bypassati solo in presenza di espresse (e ragionevoli) autorizzazioni di legge, come è avvenuto, in fase di avvio della contabilità armonizza, con il c.d. disavanzo tecnico (cfr. articolo 3, comma 13, D.lgs. n. 118/2011 e C. cost n. 6/2017). Allo stesso modo, il rinnovato sistema dei fondi comporta di dover tenere memoria, attraverso la Riga E del risultato di amministrazione, dell'eventuale capienza dello stesso a dare copertura, nel momento in cui l'esigibilità giuridica della spesa maturerà, alle correlate obbligazioni giuridiche passive per le quali si è riservata una determinata provvista finanziaria (crediti o cassa) sui saldi di fine esercizio, attraverso vincoli o accantonamenti. In sintesi, il sistema elaborato dal D.lgs. n. 118/2011 ha riqualificato il concetto di copertura e le sue tecniche, imponendo di prevenire

l'impossibilità di adempiere alle proprie obbligazioni per l'insussistenza di una provvista finanziaria asincrona ed effettiva.

Questa concezione della copertura, così come la sua differenziazione precisa dal momento della prima rilevazione di una provvista finanziaria, permette di prevenire squilibri che si manifestano in forma grave, come "*insostenibilità finanziaria*" conclamata, per l'insufficienza delle risorse in bilancio di garantire la regolarità dei pagamenti.

Il sistema elaborato dal D.Lgs. n. 118/2011 obbliga ad accertare che le provviste, registrate col sistema dei fondi sul risultato di amministrazione, siano ancora sussistenti (e non altrimenti distratte o assorbite da vicende del bilancio), affinché si possa dare una copertura non meramente "*tecnica*", ma effettiva, alla spesa, al momento in cui diventa esigibile. Questo implica la necessità di verificare la capienza del risultato di amministrazione del suo complesso, sia per la quota "*libera*" (di norma destinata a spesa discrezionale) che per quella "*riservata*" (a spesa obbligatoria) per prevenire la formazione di disavanzi già in fase di programmazione ed evitare che l'incapienza venga certificata solo a rendiconto.

Per completezza, si segnala che con Delibera del Consiglio dei Ministri n. 4, del 26 febbraio 2021, il Governo ha sollevato la questione di costituzionalità in via principale (n. 15 reg. ric.) avverso la legge in esame per contrasto di alcune disposizioni con la normativa statale vigente, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (che prevede la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici) ([16]).

---

[16] I motivi di impugnazione possono riassumersi come di seguito.

La Tabella 1 relativa alla "*Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2019*", contenuta nella Relazione sulla gestione, mostra un peggioramento del disavanzo di euro 21.740.555,10, pari alla differenza tra l'importo della lettera E) del rendiconto 2019 (euro 533.485.728,21) e quello della lettera E) del rendiconto 2018 (euro 511.745.173,11) evidenziando, quindi, il mancato ripiano rispetto a quello previsto in via definitiva alla voce "*Disavanzo di amministrazione*" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce, pari ad euro 19.647.433,60.

Al riguardo, il Principio applicato 9.2.26 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, nella misura in cui viene applicato al caso di specie, prevede che le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019/2021 e non recuperate (euro 19.647.433,60) devono essere interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (euro 19.734.165,28).

L'ulteriore disavanzo di euro 21.740.555,10 può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, ovvero nel triennio 2020-2022 (salvo terminare prima, nel caso in cui la legislatura regionale abbia durata inferiore), "*contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori*" (articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011).

Tuttavia, trattandosi di un esercizio ormai concluso, nel ricorso si afferma che, ove la quota di disavanzo di euro 19.647.433,60 - applicata al bilancio 2019 e non recuperata - non dovesse essere recuperata neanche nel corso dell'esercizio 2020, dovrà essere interamente applicata all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (euro 19.822.650,66). Inoltre, la delibera consiliare di approvazione del piano di rientro non risultava, al momento della decisione di procedere ad impugnazione, ancora adottata.

Tanto rappresentato, le motivazioni del ricorso proseguono osservandosi che le tabelle riportate nella Relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio applicato 13.10.3 dell'Allegato 4/1 del D. lgs. n. 118/2011, non si ritengono essere correttamente determinate.

Al fine di poter superare le criticità rappresentate nel ricorso, da parte del Governo si ritiene necessario che la Regione si impegni formalmente a sostituire, in sede di bilancio di previsione 2021/2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le tabelle riportate nella relazione sulla gestione relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio applicato «*13.10.3*» dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31/12/2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto indicato nel medesimo ricorso, anche se l'importo da ripianare nell'esercizio 2020 non risulta applicato al bilancio di previsione 2020, ciò al fine di consentire l'applicazione del principio applicato 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del D. lgs. n. 118/2011, che prevede: "*Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione*".

Sulla base delle suddette tabelle modificate dovranno essere predisposte anche le corrispondenti tabelle in sede di bilancio di previsione 2021/2023, oltre che di rendiconto 2020.

Nel caso di mancata ottemperanza da parte della Regione, la legge in questione, in particolare la Tabella 1 contenuta nella Relazione sulla gestione, deve intendersi impugnata per violazione del Principio applicato 9.2.26 dell'Allegato 4/2 del D. lgs. n. 118/2011 (allegato che, come tutti gli altri, fa parte integrante del D. lgs n. 118/2011). La violazione di tale norma interposta comporta, a sua volta, la violazione dell'articolo 117 secondo comma lettera e) Cost. che disciplina la competenza esclusiva statale, *inter alia*, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La Regione, con deliberazione di Giunta n. 91, del 17 aprile 2021, ha peraltro deliberato di costituire la Regione Molise nel giudizio introdotto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, conferendo apposito incarico di rappresentanza e difesa.

**L.R. 30 dicembre 2020 n. 18**

***"RATIFICA DI SECONDA VARIAZIONE DI BILANCIO 2020/2022 APPROVATA DALLA GIUNTA REGIONALE AI SENSI DELL'ART. 109 COMMA 2-BIS, D.L. 17 MARZO 2020 N. 18, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N. 27/2020".***

*B.U.R. Molise n. 84 del 31.12.2020*

Con la legge in esame il Consiglio ha ratificato la seconda variazione di bilancio proposta dalla Giunta (proposta di legge n. 140, approvata con DGR n. 463 del 30 novembre 2020).

Agli atti sono presenti la delibera di approvazione della proposta di legge, il parere favorevole del Collegio dei Revisori, il parere favorevole della Prima Commissione consiliare permanente, il testo pubblicato. Non risulta relazione tecnico/contabile.

Detta variazione, approvata in deroga alle previsioni di cui all'articolo 51, D. Lgs. n. 118/2011 (la disciplina è stata analizzata nella scheda relativa alla L.R. n. 9/2020, alla quale si rimanda), si fonda, leggendo il documento istruttorio allegato alla DGR di approvazione della proposta di legge, su una serie di note di vari Dipartimenti regionali che richiedono "*variazioni*" definite "*urgenti*".

Ciononostante, non risultano allegati documenti attestanti le ragioni dell'urgenza, in qualche modo riconducibili al dettato normativo invocato a sostegno della variazione, contenuto nell'articolo 109, comma 2 *bis*, D.L. n. 18/2020 – Decreto "Cura Italia" (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)*, che richiede di indicare in maniera espressa le ragioni di urgenza che determinano la variazione. In tal senso la norma è chiara; dunque, parlare di urgenza delle variazioni – come di seguito si vedrà esser stato fatto nella DGR citata - non esonera dal dettagliare le ragioni di tale urgenza, proprio al fine di connotare correttamente, in aderenza al dettato nonché allo spirito normativo, le motivazioni addotte a sostegno del ricorso ad un *iter* procedurale derogatorio ([17]).

Ed infatti, già dall'elenco di motivazioni elencate nella DGR di approvazione della proposta di legge, sembrerebbero non ricorrere – ovvero essere frutto di una interpretazione questionabile - le ragioni di urgenza che la norma richiede per poter permettere la variazione di bilancio. Intanto, le situazioni indicate nelle comunicazioni dei Dipartimenti si riferiscono, evidentemente, a circostanze che hanno a che fare con la gestione ordinaria, risultata poi priva di

[17] Nello specifico, le motivazioni della variazione in deroga si basano, come sinteticamente indicato nella DGR sulle seguenti note:

"*- nota del Direttore del Servizio Mobilità prot. n. 177643/2020, con la quale viene rappresentato il fabbisogno ulteriore pari ad euro 1.854.000,00 per l'anno 2020 per il finanziamento del trasporto pubblico locale su gomma, capitolo 12841;*

*- nota del Primo Dipartimento prot.n. 179861/2020 con la quale vengono richieste variazioni urgenti nelle annualità 2021 e 2022 al fine di completare le procedure di impegni pluriennali relativi al Programma POR FESR FSE 2014 2020;*

*- nota del Direttore del Servizio Fitosanitario regionale prot. n. 168621/2020, con la quale vengono richieste variazioni compensative urgenti nelle annualità 2020, per complessivi euro 27.775,04, tra titoli differenti, al fine di assicurare idonea copertura alla quota associativa al Giardino della Flora Appenninica e il saldo della Convenzione con CREA;*

*- comunicazione del Primo Dipartimento inerente le economie di spesa, per l'esercizio 2020, inerenti gli organi istituzionali per euro 202.526,22;*

*- comunicazione del Servizio Patrimonio inerente la quantificazione degli oneri pregressi per spese relative al servizio di vigilanza per euro 234.326,30 e ai servizi di connettività per euro 205.000,00, nonché la verifica della sussistenza di oneri pregressi per forniture di energia elettrica per euro 24.142,58, fermo restando le previste procedure da attivare ai sensi dell'art.73 del D.Lgs 118/2011".*

copertura, e non con situazioni di urgenza che hanno richiesto di "*coprire*" delle spese facendo ricorso alla massima flessibilità nell'utilizzo di risorse a disposizione.

La norma invocata, per porre in essere la variazione di bilancio, come già argomentato per la L.R. n. 9/2020, ha introdotto sì la deroga, per gli esercizi 2020 e 2021, all'articolo 51 del D. Lgs. n. 118/2011, consentendo alle Regioni un margine di flessibilità più ampio nell'utilizzare le risorse disponibili, ma ha anche subordinato tale deroga alla sussistenza di ragioni di urgenza (e in tal senso l'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha motivato l'emanazione del decreto stesso, è una diretta causa), da riportare espressamente nell'atto. In tal modo si possono operare variazioni al bilancio di previsione con parziale modifica del normale *iter* procedurale, con l'adozione da parte dell'organo esecutivo e successiva approvazione con legge da parte del Consiglio regionale, entro i successivi 60 giorni, pena la decadenza del medesimo atto.

Ebbene, si ribadisce che le motivazioni riportate nella delibera giuntale di proposta di legge, così come sinteticamente indicate, non sembrano poter fondare, proprio data la natura degli interventi ai quali garantire copertura, non solo le ragioni di urgenza richieste dalla norma posta a fondamento della variazione, ma anche, su un piano sostanziale, la loro stessa inerenza all'oggetto della normativa principale di cui l'autorizzazione alla deroga è espressione.

Tale circostanza sembra trovare conferma nelle stesse dichiarazioni rese dal Direttore del Servizio risorse finanziarie della Regione durante l'audizione presso la Prima Commissione consiliare permanente, di cui è stato trasmesso alla Sezione il relativo verbale: "*Gli elementi di questa variazione, la parte principale, riguardano l'incremento dello stanziamento per il trasporto pubblico locale che non presentava sufficiente disponibilità ai fini di finanziare il funzionamento del trasporto pubblico locale, quindi c'è una variazione compensativa tra capitoli che hanno registrato delle minori spese, quindi delle economie, in particolare sia nell'ambito delle spese istituzionali della Presidenza della Giunta regionale, sia nell'ambito del cofinanziamento dei fondi comunitari. Con una variazione compensativa i minori... (...) ... di questi capitoli di spesa vengono spostati per finanziare le maggiori spese, in realtà, che non sono maggiori di per sé, ma sono delle mancate coperture che c'erano sul capitolo del trasporto per circa 1 milione e 850. All'interno poi di queste variazioni c'è una variazione più tecnica che è stata chiesta dal Servizio fitosanitario per il finanzi amento del Giardino della Flora Appenninica di Capracotta, che era necessario spostare i capitoli tra un titolo e l'altro, quindi è stata fatta questa variazione che in via ordinaria è di competenza del Consiglio e quindi è stato fatto con questa modalità di variazione al fine di poter erogare la quota associativa.*

*Con questa variazione vengono finanziati degli oneri pregressi evidenziati dal Servizio relativamente al Servizio di vigilanza, ai servizi di connettività e alle forniture di energia elettrica.*

*Chiaramente in questo caso sarà necessario il riconoscimento preventivo del debito fuori bilancio, la Struttura del Servizio Patrimonio (…) In entrata c'è un'altra modifica che riguarda l'iscrizione di una quota di 721.261 che rappresenta la quota spettante alla Regione Molise in seguito alla messa in liquidazione della società Autostrade. Considerato che è stato definitivamente approvato il bilancio finale di liquidazione della Società Autostrade, quindi è stata chiusa la liquidazione in assemblea il 27 novembre 2020 ed è stato approvato anche Piano di riparto, alla Regione spetta questo importo, quindi è stato iscritto tra le entrate dell'Ente. Poi sono state registrate due economie, lo vedete nel documento istruttorio, su due capitoli che riguardano gli oneri per la riscossione, di circa 84.000 euro. Abbiamo riverificato i conteggi e abbiamo visto che c'erano queste economie. Questi sono, in maniera sintetica, i contenuti di questa variazione. In ogni caso sono descritti nel documento istruttorio, in particolare a pagina 4, vengono riportate sia le note dei Servizi regionali e poi anche gli elementi informativi che adesso, se pur sinteticamente, vi ho riportato."*

Tali affermazioni permettono di evidenziare come "*l'urgenza*" sottesa al provvedimento sembri piuttosto legata ad un'assenza di coperture intesa come mancanza di disponibilità per servizi rientranti in una ordinaria gestione degli interventi (peraltro connotati anche da criticità nel rispetto delle norme giuscontabili, in quanto foriere di situazioni debitorie fuori bilancio), e non, come la lettera dell'articolo 109, comma 2-*bis*, D.L. n. 18/2020 suggerisce, ancorata a situazioni di urgenza generate dalla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza, sanitaria oltre che economica e sociale, direttamente collegate alla pandemia in corso.

Per doverosa completezza, giova segnalare che la copertura delle maggiori spese – come sopra individuate – deriverebbe, oltre che da economie a valere su diversi capitoli di spesa, dalla riduzione di stanziamenti relativi a quote di cofinanziamento regionale del POR FERS-FSE 2014/2020 e POC Molise 2014/2020 e dall'iscrizione, tra le poste di entrata del bilancio regionale, della somma derivante dal piano di liquidazione della società Autostrada del Molise S.p.A., di cui la Giunta regionale ha preso atto con DGR n. 439/2020, nella quale, per la parte che qui può venire in rilievo, si evidenzia che "*dal piano di riparto si evince quanto segue: la quota ... spettante a ciascun socio ammonta ad € 783.178,00 derivante da disponibilità liquide per € 731.261,00, da credito IVA per € 39.637,00 e da credito IRES per € 12.280,00 (le somme che potrebbero essere maggiorate a seguito dell'estinzione del conto corrente); il trasferimento delle somme liquide ai soci avverrà mediante disposizione bancaria mentre la procedura di rimborso dei crediti fiscali sarà posta in essere previa presentazione da parte dei soci - a titolo completamente gratuito per codesta società in Liquidazione - di apposita garanzia di tipo fideiussorio, nei limiti degli importi risultanti dal presente Piano di Riparto oltre ai relativi interessi, nel rispetto dei dettami contenuti al comma 5 dell'art. 38-bis del D.P.R. n. 633/1972*".

Si tratta dunque di una operazione di copertura attuata, per la parte relativa alla somma derivante dal piano di liquidazione di Autostrada del Molise S.p.A., con delle entrate per le quali non è precisato né certo il momento dell'effettiva maturazione del titolo, come attestato dallo stesso piano di liquidazione della società di cui la Giunta ha preso atto (e dove si indica troppo genericamente che il trasferimento delle somme liquide ai soci "*avverrà*" mediante disposizione bancaria), ma che, tuttavia, danno ugualmente vita ad una anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri), con la possibile conseguenza – a dispetto della coerenza formale di bilancio attestata anche dall'organo di revisione - di alterare gli equilibri dell'esercizio finanziario.
In ogni caso, per l'analisi dettagliata degli aspetti contabili e delle implicazioni in termini di equilibrio, si rimanda alla più circostanziata relazione dedicata al bilancio di previsione 2020/2022.

**L.R. 30 dicembre 2020 n. 19**

***"AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO PROVVISORIO DEL BILANCIO DI PREVISIONE PER IL TRIENNIO 2021/2023".***

*B.U.R. Molise n. 84 del 31.12.2020*

La legge in esame reca l'autorizzazione, "*sino all'entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione 2021/2023, e comunque non oltre il 30 aprile 2021, alla gestione provvisoria degli stanziamenti di spesa previsti per il secondo esercizio del bilancio di previsione 2020/2022, come definitivamente approvato a seguito delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio 2020, nel rispetto del punto 8 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011* (cfr. articolo 1, co. 1, l.r. cit.), estendendo espressamente l'autorizzazione anche all'Assemblea legislativa regionale ed agli enti ed organismi strumentali della Regione.
In fase istruttoria sono stati trasmessi alla Sezione la DGR n. 481 del 15.12.2020, di approvazione della relativa proposta di legge (proposta nr. 141), il parere n. 67, favorevole, reso dalla Prima Commissione consiliare permanente, e la presa d'atto del Collegio dei Revisori, che esplicita l'invito alla Regione "*a porre in essere, con rigoroso rispetto, le vigenti disposizioni normative e i principi contabili dettati dal D. Lgs. n. 118/2011 e dalle altre norme in materia di esercizio provvisorio, il cui adempimento sarà oggetto di puntuale monitoraggio e verifica*".
La legge non è completata dalla relazione tecnica, vi è solo il documento istruttorio allegato alla DGR, mentre in calce alla proposta di legge, contraddistinta come "*Allegato A*", vi è la relazione illustrativa, parte integrante e sostanziale della proposta stessa.

Si osserva inoltre che, essendo prevista l'autorizzazione alla gestione provvisoria del bilancio di previsione 2020, con riferimento agli stanziamenti previsti per il secondo esercizio dello stesso, come definito in seguito alle variazioni apportate, si utilizza, ai fini della copertura della spesa, la tecnica del rinvio eteronomo ad altro provvedimento.

Altro elemento da segnalare riguarda la consuetudine a ricorrere all'esercizio provvisorio, in assenza di approvazione, entro il 31 dicembre, del bilancio di previsione, necessario per autorizzare la riscossione delle entrate e l'effettuazione delle spese.

Le caratteristiche proprie del bilancio provvisorio (con particolare riferimento alla gestione in dodicesimi, alle variazioni di bilancio ammesse, all'applicazione dell'avanzo, al prelevamento dal fondo di riserva e alle assunzioni di personale) nonché della gestione provvisoria (con le operazioni ammesse e le differenze con l'esercizio provvisorio) suggeriscono l'opportunità di una attenta valutazione da parte dell'esecutivo e di verifica, da parte del Consiglio, di quelli che sono stati e saranno, nel periodo di inerenza, i provvedimenti adottati per la gestione dell'emergenza epidemiologica e i riflessi sui bilanci dell'ente.

**L.R. 30 dicembre 2020 n. 20**

**"*ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 E MODIFICHE DI LEGGI REGIONALI*".**

*B.U.R. Molise n. 84 del 31.12.2020*

La legge in esame si compone di 6 articoli, oltre alla norma di chiusura. In fase istruttoria la Regione ha trasmesso alla Sezione, relativamente a tale testo normativo, la proposta di legge (nr. 142/2020) allegata alla DGR di approvazione della stessa n. 488 del 17.12.2020, comprensiva di documento istruttorio, il parere NON favorevole alla proposta di legge rilasciato dal Collegio dei Revisori, il parere favorevole (nr. 68) rilasciato dalla Prima Commissione consiliare permanente, il testo licenziato in Commissione e sottoposto a coordinamento formale ed, infine, il testo pubblicato nel B.U.R.M.

Con riferimento a detta legge, necessaria al fine di apportare al bilancio di previsione 2020/2022 i necessari adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto 2019, si rinvia, per ogni commento, alla relazione di accompagnamento alla decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2019.

In questa sede si rende sinteticamente necessario solamente segnalare, in riferimento al provvedimento in esame, che la Regione Molise, con DGR n. 474 del 9 dicembre 2020, aveva deliberato la presa d'atto della decisione intervenuta nel giudizio di parifica sulla proposta di

legge regionale "*Rendiconto generale anno 2019 Regione Molise*" (DGR n. 243/2020), con la rettifica del risultato di amministrazione, nonché delle proposte ai fini del superamento delle eccezioni sollevate dalla Sezione ([18]).

Va tuttavia considerato che l'attendibilità dell'operazione di assestamento è in ogni caso condizionata al mancato rispetto dei termini di cui all'articolo 50 del D. Lgs. n. 118/2011 per l'adozione dell'assestamento stesso (stigmatizzato anche dall'Organo di revisione nel suo parere), all'attuazione di azioni gestionali successive all'approvazione della legge di assestamento, finalizzata proprio al superamento delle eccezioni mosse dalla Sezione, al subordinare l'assunzione degli impegni di spesa agli esiti del monitoraggio – ove avviato – del rispetto del pareggio di bilancio in relazione anche agli accertamenti in entrata.

Sussistono tuttavia elementi di criticità, ravvisabili nella mancata quantificazione del fondo contenzioso conformemente al par. 5.2, lett. h), all. 472 del D. Lgs. n. 118/2011 e nel rischio di sussistenza di un debito nei confronti dell'INPS, attenzionato in sede di parifica (per la somma di euro 86.787.203,11) che la Corte ha evidenziato essere "*da considerare a carico della Regione Molise*". Riguardo a tale somma, la Regione ha adeguato la quota accantonata del risultato di amministrazione del rendiconto 2019 per euro 6.843.421,44, in relazione agli stanziamenti 2017 e 2018 del pagamento rateale in linea capitale, "*non ritenendosi*" come riportato nel parere del Collegio dei Revisori "*allo stato sussistere i presupporti della riconoscibilità del debito fuori bilancio per l'importo di euro 86.787.203,11, come prospettato dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti*".

A tal riguardo, anche il Collegio dei Revisori osserva che, nel caso in cui il credito INPS venisse azionato nei confronti della Regione, non troverebbe integrale copertura nei fondi di bilancio.

Proprio alla luce del mancato superamento delle criticità sopra indicate, relative alla ricognizione del contenzioso e alla relativa quantificazione dei rischi (situazione peraltro già segnalata in occasione del rendiconto 2018), nonché alla congruità degli accantonamenti per la

[18] Con la delibera di approvazione della proposta di legge di assestamento del bilancio l'ente ha provveduto ad applicare al bilancio il Fondo per la definizione delle partite potenziali, accantonato al risultato di amministrazione al 31.12.2019, così come rettificato dalla DGR n. 474/2020, per un importo pari ad euro 6.798.959,92, per oneri pregressi per fatture Trenitalia (per euro 6.781.357,98) e per fatture *Farmafactoring* (per euro 17.602,00). Ha inoltre iscritto nei pertinenti capitoli di spesa del perimetro sanitario tre stanziamenti, ovvero euro 35.373,82 (a titolo di *pay back* sul capitolo di spesa 34414), euro 268.266,11 (a titolo di *pay back* sul capitolo di spesa 34403) ed euro 475.324,00 (finanziamento vincolato anno 2019, legge n. 662/1996 sul capitolo di spesa 35506). Sempre con la legge in esame si è proceduto alla rideterminazione, sulla base delle risultanze definitive del Rendiconto Generale 2019, dei valori iscritti per importi presunti in bilancio di previsione 2020/2022 per quanto riguarda l'ammontare dei residui attivi e passivi al 31.12.2019 (rispettivamente euro 699.142.014,20 ed euro 608.505.321,70), il risultato di amministrazione al 31.12.2019 (pari a - € 533.485.728,21), il fondo cassa all'1.01.2020 (Euro 47.913.604,83), nonché alle variazioni tecniche al bilancio di previsione 2020/2022, con riguardo agli stanziamenti necessari a superare parzialmente le eccezioni sollevate dalla Sezione in sede di parifica, nonché per far fronte alle richieste pervenute al Servizio finanziario dai servizi regionali, relative alle maggiori o minori entrate e spese.

definizione delle passività potenziali, l'Organo di revisione NON ha espresso parere favorevole sulla proposta di legge di assestamento del bilancio.

Altri elementi critici sotto il profilo della copertura restano rappresentati dalla necessità di attuare un procedimento istruttorio normativamente conforme per ciò che riguarda i debiti fuori bilancio, al fine di accertare le condizioni previste dalla legge, ricostruendo in particolare in maniera corretta quali siano state le cause della formazione delle partite debitorie, così da potersi individuare anche le specifiche responsabilità. Sussiste ancora, come detto, la necessità di effettuare una puntuale ricognizione del contezioso pendente nonché la necessità, emersa anch'essa in sede di giudizio di parificazione, di procedere ad una gestione corretta, sostenuta da un'attenta vigilanza e da un reale controllo, degli andamenti e dei risultati delle società e degli enti partecipati, anche alla luce delle considerazioni esposte nel commento relativo alla costituzione del Fondo Perdite società partecipate nella relazione sul bilancio di previsione pluriennale 2020/2022.

## 9. IL CONTRADDITTORIO CON LA REGIONE MOLISE. OSSERVAZIONI DELLA SEZIONE.

In vista dell'adunanza pubblica del 5 maggio 2021, convocata con ordinanza del Presidente n. 12 del 22 aprile u.s., è pervenuta una relazione a firma del Presidente del Consiglio Regionale datata 4 maggio 2021, con nota di trasmissione del Responsabile della Segreteria particolare del Presidente del Consiglio Regionale del Molise (acquisita al protocollo della Sezione al n. 1509).

Detta relazione conferma, nella sostanza, quanto rilevato dalla Corte in ordine all'attuale assetto normativo e regolamentare della Regione Molise sul tema della copertura finanziaria, nonché quanto segnalato in termini di criticità nel flusso procedurale di formazione delle leggi.

Nello specifico, la relazione richiama innanzitutto la previsione di cui alla L.R. n. 4/2020 (già ampiamente esaminata nel dettaglio, per la parte che in tema rileva - cfr. *supra*, par. 3), ribadendo la centralità della relazione tecnico-finanziaria già nella fase dell'iniziativa legislativa e ricordando le previsioni della legge di contabilità regionale, novellata nel 2014, nella parte in cui si prevede uno schema di "*analisi finanziaria che coinvolge unitariamente sia le strutture che hanno la gestione settoriale del bilancio regionale e che operano nell'applicazione delle leggi regionali, sia la struttura competente alla tenuta e alla gestione complessiva dello stesso bilancio, descrivendo pertanto processi idonei a porre a fondamento della copertura finanziaria delle leggi, dati ed elementi di assoluta attendibilità*".

Non sono formulate osservazioni circa la segnalata e insufficiente implementazione nel flusso procedurale di formazione delle leggi.

La relazione prosegue ripercorrendo le previsioni interne del Regolamento del Consiglio regionale, riguardo alle quali la Sezione ha già evidenziato (cfr. *supra*, par. 3) le lacune e le mancate attivazioni delle tutele predisposte a salvaguardia dell'obbligo di verifica della copertura finanziaria, per concludere affermando di aver maturato "*la consapevolezza della necessità di trasporre nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa una disciplina compiuta dell'obbligo di verifica della copertura finanziaria delle proposte di legge*".

Tale consapevolezza si è tradotta, allo stato, nell'aver sottoposto "*all'attenzione della Prima Commissione consiliare permanente in sede di istruttoria del nuovo regolamento interno dell'Assemblea legislativa*" delle proposte emendative *"dirette a far sì che nella fase dell'iniziativa legislativa la proposta di legge sia accompagnata dalla documentazione individuata nella legge regionale n. 4/2002, e che anche nelle ulteriori fasi dell'iter approvativo e in particolare nella fase di proposizione di emendanti e subemendamenti (…) sia dato spazio alla necessità di garantire al verifica della copertura finanziaria".*

Al riguardo non può che ribadirsi che le divisate novità normative appaiono positive, tenuto conto delle osservazioni aventi ad oggetto, tra l'altro, l'inserimento, in sede di discussione in Aula delle proposte di legge, di articoli comportanti effetti finanziari del tutto privi di analisi sotto il profilo delle tipologie di copertura e tecniche di quantificazione degli oneri (cfr. tra tutte, la legge di stabilità 2020, L.R. n. 1/2020, in cui – come ampiamente precisato – nel testo definitivo pubblicato sono stati aggiunti sette articoli che hanno introdotto nuovi oneri, anche straordinari, in assenza di alcuno dei documenti propedeutici).

La relazione del Presidente del Consiglio regionale conclude affermando che, vista la complessa istruttoria che riguarda il nuovo regolamento interno del Consiglio, "*sarà cura di questo ufficio di Presidenza impegnare le strutture consiliari ad affrontare celermente la modifica dell'attuale regolamento interno, adeguandolo a queste pressanti esigenze*".

Afferma, inoltre, che saranno predisposte *"circolari dirette a focalizzare l'attenzione sulla necessità di affrontare con dovizia di dati le verifiche finanziarie"*; viene, a tal riguardo, citata la possibilità di attivare le procedure già previste dall'art. 103 del regolamento vigente (il quale consente l'acquisizione, presso la Giunta, di ogni elemento in grado di permettere la verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative legislative), e dall'art. 29, che richiama la necessità (sottolineata dalla Sezione nella sua relazione – cfr. *supra*, par. 3 e 7) di procedere alla trasmissione obbligatoria alla Prima Commissione Consiliare permanente delle norme comportanti effetti finanziari.

Ferme le riassunte dichiarazioni di intenti, restano in definitiva confermate le tante censure sollevate dalla Sezione in relazione alle singole leggi pubblicate sotto il profilo delle mancate coperture, delle mancate motivazioni nelle quantificazioni dei costi e dell'assenza – in diversi testi rilevata – di ricognizioni preliminari in grado di fondare la valutazione di determinazioni e importi.

Si conferma, pertanto, l'esigenza di implementazione urgente di un flusso procedurale di formazione delle leggi orientato verso il pieno rispetto e la corretta attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il relatore
(Domenico Cerqua)

CERQUA
DOMENICO
CORTE DEI
CONTI
10.05.2021
10:45:59
CEST

Il Presidente
(Lucilla Valente)

LUCILLA
VALENTE
CORTE DEI
CONTI
10.05.2021
08:53:38
UTC

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 MAGGIO 2021

IL RESPONSABILE SEGRETERIA ISTITUZIONALE
(dott. Davide Sabato)

DAVIDE SABATO
CORTE DEI CONTI
10.05.2021
11:09:10 CEST

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

