



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

## RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2020 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

(Articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012,  
convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.)



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

## RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2020 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

(Articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012,  
convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.)



Magistrato:

Consigliere Paola Basilone

Hanno collaborato:

Dott.ssa Antonella Castellani

Dott. Andrea Martelli

# INDICE

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti - Il quadro normativo di riferimento .....	8
2. La Relazione tecnica .....	11
3. La verifica della copertura finanziaria .....	14
3.1 Il carattere “oneroso” della norma .....	14
3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari .....	16
3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria .....	17
3.4 L’individuazione dei mezzi di copertura .....	25
3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale.....	30
4. Le fonti normative della Regione Umbria .....	40
4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale .....	49
5. Le singole leggi regionali emanate nel 2020 .....	51
5.1 Legge regionale 20 maggio 2020, n. 4. “Integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni.” .....	53
5.2 Legge regionale 20 maggio 2020, n. 5. “Istituzione di una Commissione speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari.” .....	59
5.3 Legge regionale 16 luglio 2020, n. 6. “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 30 (Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale).” .....	68
5.4 Legge regionale 16 luglio 2020, n. 7, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina della Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (A.R.P.A.))” .....	74
5.5 Legge regionale 10 settembre 2020, n. 8, “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 (Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia).....	80
5.6 Legge regionale 20 ottobre 2020, n. 9, “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività sportive e motorie. Modificazioni e abrogazioni. ....	82
5.7 Legge regionale 4 novembre 2020, n. 10, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 28 (Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)” .....	83

5.8	Legge regionale 9 dicembre 2020, n. 13, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009)” .....	92
6.	Conclusioni.....	102

## **1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti – Il quadro normativo di riferimento**

Il principio di copertura delle leggi di spesa enunciato dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo il quale *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*, è declinato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica)<sup>1</sup> le cui disposizioni costituiscono nel complesso, regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dal quarto comma del richiamato art. 81 della Costituzione<sup>2</sup>.

Benché l'art. 81 della Costituzione, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26/2013, abbia carattere immediatamente precettivo e, pertanto, vincolante per la potestà legislativa delle Regioni a prescindere dall'esistenza di norme interposte, l'articolo 19, comma 2 della legge n. 196/2009, contiene un espresso richiamo all'applicazione dei principi di copertura declinati nell'art. 17 anche per le leggi regionali: *“1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*<sup>3</sup>.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2013/INPR, ha affermato che *“l'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non*

---

<sup>1</sup> Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 224 del 25 luglio 2014, punto 4.2 del Considerato in diritto.

<sup>2</sup> Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 176 del 2 luglio 2012, punto 4 del Considerato in diritto.

<sup>3</sup> Art. 19, comma 2, come modificato dalla legge n. 163/2016.

solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost.». Pertanto, a livello normativo, ciascuna regione è tenuta ad attivarsi per effettuare una esaustiva e corretta ricognizione delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa.

Il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche dal d. lgs. n. 118 del 2011 il quale, all'art. 38, dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 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.”*

Il D.L. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, all'art. 1, comma 2, ha disposto la redazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, indirizzata al Consiglio regionale (Assemblea Legislativa). Il successivo comma 8 prevede che la relazione sia trasmessa anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze *“per le determinazioni di competenza”*.

La redazione della relazione, oltre all'esigenza di conferire *“maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), è finalizzata a “[...] ‘arricchire il patrimonio conoscitivo’ dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del n. 10/2013/INPR), nell'ambito della funzione ausiliaria che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a

*svolgere nell'interesse delle Assemblee legislative, sia per segnalare eventuali situazioni critiche in grado di incidere sugli equilibri di bilancio, che per sollecitare l'adozione di opportune misure correttive.*

La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla Corte dei conti è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale la relazione sulle leggi di spesa è “[...] funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di ‘autocorrezione’ nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)” (sentenza n. 39 del 2014).

Riguardo alla “tempistica” di approvazione della Relazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che la stessa “*deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest’ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell’esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell’esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L’emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)*” (del. 8/2021/INPR, paragrafo 3).

## 2. La Relazione tecnica

*L'articolo 17, comma 3, della richiamata legge n. 196/2009, dispone che "i disegni di legge [...] gli emendamenti [...] che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica [...] sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per le spese correnti e per le minori entrate, degli oneri annuali fino a completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. [...] Nella relazione sono indicati i dati e i mezzi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare [...]". La disposizione prevede inoltre l'obbligo di allegare alla relazione tecnica un "prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione" ai fini del "saldo netto da finanziare" del bilancio regionale (in sostanza, del risultato d'amministrazione), dei "saldi di cassa" (risultato di cassa) e dell'"indebitamento netto del conto consolidato" delle amministrazioni pubbliche.*

*La disposizione in esame ha pertanto individuato l'obbligo di copertura finanziaria in relazione ai tre saldi di finanza pubblica, al fine di assicurare la neutralità finanziaria delle norme non solo sugli equilibri di bilancio dello Stato, ma di tutte le amministrazioni pubbliche.*

*La prevista relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge deve essere redatta in termini non apodittici, ma avvalendosi di stime economiche, anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Cost. n. 26/2013<sup>4</sup>).*

*Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie, essa deve necessariamente contenere, in aggiunta al prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, "[...] la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione...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 previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati*

---

<sup>4</sup> Nella richiamata sentenza, il Giudice delle leggi ha sottolineato che "... In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio" (punto 4.1 del Considerato in diritto).

*e degli elementi idonei ad assicurarne la copertura suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959).» (Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR)<sup>5</sup>.*

*La Sezione delle Autonomie, nelle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/2021/INPR, oltre ad aver richiamato quanto sopra riportato, ha precisato che "nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale" (paragrafo 4.4) ed ha inoltre evidenziato l'applicazione del comma 5, dell'art. 17, della legge n. 196/2009, mutatis mutandi, alle Commissioni facenti parte dell'Assemblea legislativa, riferito alla possibilità per le Commissioni parlamentari competenti di richiedere al Governo la relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essa recati <sup>6</sup>.*

*La Corte costituzionale, con la sentenza n. 25/2021 ha ribadito che "secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti,*

---

<sup>5</sup> Come richiamato anche al paragrafo 4.4 delle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/2021/INPR.

<sup>6</sup> In particolare, il richiamato comma 5, dell'art. 17 dispone che "Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3".

*di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.*

*La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).*

*Questa Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)<sup>7</sup>.*

*Nella relazione tecnica occorre, pertanto, comprovare la “neutralità finanziaria” in tutti i casi in cui si assume l'invarianza di gettito.*

*La relazione tecnica, infine, dovrà trovare adeguata disciplina nell'ordinamento contabile regionale che dovrà prevederne l'obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati.*

---

<sup>7</sup> Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

### **3. La verifica della copertura finanziaria**

Dopo il preliminare riscontro della “onerosità” della legge, la verifica circa la sussistenza della copertura finanziaria presuppone tre distinti profili di accertamento, riguardanti (i) l’individuazione della tipologia (morfologia) giuridica degli oneri finanziari, (ii) la quantificazione dei medesimi oneri e (iii) l’individuazione delle risorse necessarie alla relativa copertura finanziaria.

Come evidenziato anche dalla Sezione delle Autonomie nelle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR (punto 4), *“si tratta di un’operazione ermeneutica lineare nel suo sviluppo logico, ma complessa sul piano operativo, in quanto richiede di ricostruire i vari risvolti [...] In tale operazione ricostruttiva, come attestato dalla giurisprudenza costituzionale, assume rilevanza la c.d. Relazione tecnica, che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, i tre sopra distinti profili necessari ad acclarare il rispetto dell’obbligo di copertura. [...] a tale propedeutica operazione ricostruttiva è destinato a seguire il giudizio circa la conformità o meno della norma di legge rispetto al precetto costituzionale. Requisito indefettibile della “copertura finanziaria” è che essa deve essere sempre valutata ex ante e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile (Corte cost., sentenza n. 26 del 2013)”*.

#### **3.1 Il carattere “oneroso” della norma**

Con riguardo ai connotati essenziali della norma “onerosa”, valgono le seguenti linee di indirizzo, desunte in prevalenza dalle pronunce della Corte costituzionale e della Corte dei conti:

- il carattere generico della disposizione non esclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa (cfr. Corte Cost. sent. n. 106/2011);
- l’assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può essere derivata o presunta dal fatto che nella legge manchi ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggiore spesa, e ciò in quanto la mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto della stessa (cfr., da ultimo,

- ex pluribus*, Corte Cost. n. 4/2014 e n. 224/2014);
- l'onerosità non è esclusa dalla genericità delle previsioni, ma si desume dai contenuti della legge: ancorché non desumibili dal testo, "oneri impliciti" possono discendere dalle disposizioni sostanziali della legge;
  - esiste una spesa nuova anche quando si stabilisce la protrazione nel tempo di una spesa già prevista, di cui era già indicata la scadenza (cfr. Corte Cost. n. 115/2012); è, pertanto, onerosa la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa;
  - l'invarianza finanziaria va indicata nel testo della legge di spesa e adeguatamente dimostrata nella relazione tecnica: per escludere la configurabilità di una spesa si rende necessaria una espressa previsione di esclusione;
  - salvo contrarie, espresse indicazioni testuali, eventuali prestazioni contemplate dalla legge non possono considerarsi neutre sotto l'aspetto finanziario: nel nostro ordinamento vige il principio di onerosità delle prestazioni ai sensi del quale "*Ogni attività lavorativa è presunta a titolo oneroso salvo che si dimostri la sussistenza di una finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa [...]*" (*ex pluribus* Cass. 26.01.2009, n. 1833);
  - le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una "esplicita indicazione" del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, Corte Cost. n. 26 del 2013, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007, n. 16 del 1961 e n. 9 del 1958)

Si ritiene, in sintesi, che la Regione, in via generale, sia sempre tenuta a seguire l'iter deliberativo e procedurale previsto dalla legge di contabilità pubblica a presidio della corretta applicazione del principio di copertura finanziaria, anche con riguardo a leggi che si reputino "non onerose". Si tratta invero di dimostrare comunque la supposta "non onerosità"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sul tema si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte costituzionale: n. 251/2020, n. 163/2020, n. 143/2020, n. 224/2014, n. 214/2012, n. 212/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 70/2012.

### 3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'esatta qualificazione "morfologica" dell'onere si pone, unitamente alla sua quantificazione, come presupposto indefettibile per l'individuazione di una adeguata copertura finanziaria. La tipologia dell'onere derivante dalla norma sostanziale è desumibile dal contenuto e dalle indicazioni della norma medesima e, nello specifico, le spese possono essere distinte "morfologicamente" in relazione al carattere inderogabile o meno dell'onere.

L'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità pubblica, come modificato dal D. Lgs. n. 90/2016, distingue le spese in (a) "**oneri inderogabili**", (b) "**fattori legislativi**" e (c) "**spese di adeguamento al fabbisogno**":

a) si considerano "**oneri inderogabili**" le spese *"vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa"*. In ordine a questa tipologia di spese, l'Amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione;

b) tra i "**fattori legislativi**" rientrano *"le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio"*. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> In relazione ai "fattori legislativi", cfr. Deliberazione SRC Campania n. 58/2020/RQ: *"Di particolare rilevanza il principio generale desumibile dall' art. 17 comma 13 della legge n. 196/2009 e succ. modd., secondo cui 'Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165'. Pertanto, tra i fattori legislativi si*

c) *“spese di adeguamento al fabbisogno”* sono le spese *“diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni”*; in tal caso la legge, anziché disporre un’autorizzazione di spesa, contiene una mera previsione di spesa, limitandosi ad una stima o *“previsione”* dell’onere<sup>10</sup>. Queste spese non sono predeterminate legislativamente, ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Come si dirà nel successivo paragrafo, le riportate differenziazioni morfologiche sono propedeutiche alla individuazione, volta per volta, della specifica modalità di copertura finanziaria richiesta dalla legge di contabilità. Ne consegue che eventuali anomalie riscontrabili nella norma, tali da configurare l’omessa indicazione ovvero la non corretta connotazione morfologica dell’onere (ovvero la mancanza o inadeguatezza della relativa quantificazione, di cui si dirà nel successivo paragrafo), si riflettono inevitabilmente sulla copertura finanziaria della medesima.

### **3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria**

Come statuito dalla Corte costituzionale, la riconosciuta sussistenza della nuova spesa, derivante direttamente dal contenuto della legge, e la mancata quantificazione del suo ammontare determinano la violazione dell’art. 81 Cost. (cfr. sentenza n. 70/2012).

L’operazione di quantificazione degli oneri – distinta ma strettamente connessa al tema della copertura finanziaria in quanto presupposto determinante per la

---

*potrebbero far rientrare anche le sentenze della Corte costituzionale che, comportando l’illegittimità costituzionale di un provvedimento legislativo regionale, con efficacia retroattiva, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe un atto amministrativo di ripetizione delle somme volto a compensarne gli effetti”.*

<sup>10</sup> L’art. 17, comma 1, della legge di contabilità prevede che *“In attuazione dell’articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall’articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma [...]”.*

correttezza della copertura stessa<sup>11</sup> - si sostanzia *“in una valutazione dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio”* (Sezione Autonomie, n. 10/2013 e n. 8/2021).

Riguardo alla distribuzione temporale degli oneri, con specifico riferimento alla legislazione regionale, rileva altresì la previsione dell’art. 38 del D. Lgs. n. 118/2011 che distingue tra:

- leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, le quali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (comma 1);
- leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, che indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa (comma 2).

In tema di spese ricorrenti o continuative e di spese pluriennali, nelle richiamate Linee di orientamento (del. 8/2021/INPR), la Sezione delle Autonomie sulla base dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 244/2020), ha affermato che, *“in base al mutato ordinamento contabile [discende] il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio. Ciò va ribadito perché un equivoco ricorrente in cui si è caduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l’esatta quantificazione (in ipotesi) dell’onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei relativi esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell’onere; il che è legittimo, come detto, solo se l’onere è discrezionale.*

---

<sup>11</sup> Cfr. Corte Cost. n. 386/2008.

*Ciò chiarito, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009) e regionale (art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011), una volta definitivamente assodato che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, pongono il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il quantum anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva. Tutto ciò merita di essere sottolineato perché, come già accennato, nella prassi delle regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, terzo comma, Cost." (paragrafo 4.11)<sup>12</sup>.*

Il tema della quantificazione degli oneri deve essere affrontato dalle Regioni a livello sia normativo (in sede di adeguamento dell'ordinamento contabile) sia di attuazione (in sede di approvazione delle singole leggi di spesa), prestando particolare

---

<sup>12</sup> La Sezione delle Autonomie è intervenuta anche in ordine al rapporto tra i richiamati art. 30 della legge n. 196/2009 e art. 38 del d.lgs. n. 118/2011. In dettaglio, è stato evidenziato che "il richiamato art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 ricalca, infatti, in toto il ripetuto art. 30, comma 6, della legge nazionale n. 196 del 2009, ma non risulta del tutto armonizzato con quest'ultimo nella misura in cui omette di statuire che «nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere», come recita l'ultimo periodo della norma statale.

Nella ricostruzione operata dalla Corte costituzionale (già citata Corte cost. n. 235/2020), proprio nello spirito dell'armonizzazione contabile (materia di competenza esclusiva dello Stato), è dato tuttavia ritenere che le due disposizioni possano essere intese (come sopra anticipato) in combinato disposto, nel senso cioè che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura "seguendo" nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi. Il caso più evidente è quello di un onere pluriennale o continuativo la cui dimensione a regime ecceda più volte quella del terzo anno; nella fattispecie in questione la copertura indicata per il primo triennio deve contenere meccanismi interni ed automatici che consentano ad essa di raggugiarsi al picco di onere previsto per un anno anche lontano dal triennio iniziale" (paragrafo 4.11, penultimo ed ultimo capoverso).

attenzione agli istituti previsti dalla legge n. 196/2009 e, in particolare, alla **relazione tecnica di accompagnamento** ai disegni di legge e alla **clausola di neutralità finanziaria**. Della **relazione tecnica** si è trattato al capitolo 2, cui si rinvia.

Per le fattispecie legislative corredate di **clausola di neutralità finanziaria**, ossia che si assumono neutre sotto l'aspetto finanziario, l'art. 17, comma 6-bis, della legge di contabilità pubblica pone in particolare rilievo la finalità e la centralità della relazione tecnica, stabilendo che la stessa 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. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*, codificando i principi di completezza e di chiarezza che devono supportare ogni declaratoria normativa di asserita *“invarianza”* o *“neutralità finanziaria”*.

L'obbligo di copertura non può ritenersi, infatti, assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i relativi elementi di valutazione, in quanto la semplice declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto del detto obbligo di copertura. Come già evidenziato, la Corte costituzionale ha ribadito che non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere.”* (C. Cost. sent. nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

Anche le Sezioni Riunite, nell'ambito dell'esame delle leggi approvate nel 2020, hanno continuato a rilevare *“la persistenza, [...], di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie”* (cfr. da ultimo, la Relazione approvata con la deliberazione n. 3/2021/RQ riferita al periodo settembre-dicembre 2020). In particolare, è stato rilevato che *“Il fatto (...) che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti che si*

*appalesano come innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni trimestrali, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei «tendenziali» e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò, a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa, conseguenti all'implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra”.*

La Corte Costituzionale è intervenuta sul punto con la sentenza n. 25/2021 affermando che *“secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.*

*La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015)”<sup>13</sup>.*

Peraltro, anche con la pronuncia n. 143/2020 la Consulta aveva sottolineato la valenza informativa dei lavori preparatori e dei relativi documenti ribadendo che *“i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro*

---

<sup>13</sup> Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

*testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo (in tal senso, sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016)".*

Come già evidenziato al precedente paragrafo, l'individuazione di una adeguata copertura finanziaria è strettamente connessa alla particolare morfologia degli oneri previsti. A tal fine, occorre considerare che:

- a differenza delle leggi di **spesa autorizzata** - le cui disposizioni *"hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi"* (art. 17, comma 10, della legge di contabilità pubblica), con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti - le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese **inderogabili** o meramente **previste**, impongono all'Ente di assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, di verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato<sup>14</sup>;
- il monitoraggio delle spese inderogabili riguarda in modo particolare le leggi costitutive di *"diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse"* e comporta l'obbligo di *"apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture"*. Ciò al fine di *"compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti."* In tale ottica, qualora le previsioni di spesa risultassero sottodimensionate, *"l'Ente è tenuto ad individuare concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scoperta in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 10/2013/INPR);

---

<sup>14</sup> Si evidenzia che le modifiche introdotte dall'art. 3, comma 1 della legge 163/2016, hanno fatto venir meno l'obbligo di prevedere nei singoli provvedimenti legislativi la clausola di salvaguardia, già contemplata ai commi 1 e 12 dell'articolo 17 della legge di contabilità. Ciò in quanto detta clausola è stata delineata, in termini di procedura e modalità di intervento correttivo, nei nuovi commi 12-bis, 12-ter e 12-quater del medesimo articolo 17, che enfatizzano l'obbligo di monitorare le spese autorizzate al fine di prevenire, mediante apposite misure correttive, l'eventuale verificarsi di scostamenti del loro andamento rispetto alle previsioni.

- anche a fronte di una mera stima o previsione della spesa, l'Ente dovrà assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato;
- le spese autorizzate e quelle meramente previste, a differenza di quelle inderogabili, *“possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione”* (art. 23, comma 3, legge n. 196/2009)<sup>15</sup>;
- le leggi che prevedono spese modulabili, ancorché, continuative o ricorrenti possono anche limitarsi a indicare gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio tanto la quantificazione della spesa quanto la relativa copertura. Tuttavia, nell'eventualità che la spesa ricorrente o continuativa abbia natura inderogabile o obbligatoria, la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione sia alla indicazione del relativo onere a regime. Questa conclusione, cui sono pervenute le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 1/2014, è in linea con il disposto dell'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

*Verifiche in termini di copertura si rendono necessarie anche a fronte di una norma che richiama una legge pregressa, riproponendone l'efficacia: in tal caso, occorre verificare che la precedente legge di spesa **continuativa** assicuri copertura anche alla nuova legge.*

*L'obbligo di copertura in capo alla Regione non viene meno, inoltre, qualora la legge (o la relazione tecnica) preveda, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, che l'onere sia a carico di altra pubblica amministrazione come, ad esempio, di un comune o di un consorzio tra enti locali (cfr. art. 19, comma 2, legge n. 196/2009).*

---

<sup>15</sup> Invero, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell'ambito delle spese modulabili, non sono tuttavia possibili con riguardo alle spese inderogabili per le quali l'Amministrazione non ha possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.

*In ordine al rapporto tra la copertura finanziaria e l'equilibrio del bilancio, la Corte costituzionale, con consolidata giurisprudenza ha affermato che tali aspetti costituiscono "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 dunque 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, 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" (Corte cost., sentenza n. 274 del 2017)"<sup>16</sup>.*

*Sul punto, la Sezione delle Autonomie nelle richiamate Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/2021 ha evidenziato che "copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va (come si è visto) valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo, e cioè oltre l'esercizio finanziario di riferimento e del connesso triennio, in modo permanente, i loro non comprimibili effetti di spesa.*

*Si tratta di un punto cruciale, quello del rapporto tra copertura degli oneri di cui alla legislazione ordinaria ed equilibrio di bilancio, che attende ancora una sistemazione definitiva a livello sia giurisprudenziale che ordinamentale. Per intanto si può sostenere una notevole sinergia tra i due vincoli, nel senso che, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio" (punto 4.5).*

---

<sup>16</sup> Cfr. *ex plurimis*, anche le sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 197/2019.

### 3.4 L'individuazione dei mezzi di copertura

I principi enunciati dalla Corte costituzionale stabiliscono che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale<sup>17</sup>.

È richiesta quindi una tecnica di copertura ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte dei conti, SS.RR. in Sede di controllo, del. n. 5/SSRRCO/RQ/13).

Pertanto, non è ammessa una copertura *ex post* - ad esempio, mediante crediti futuri<sup>18</sup> - né facendo riferimento a un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando*<sup>19</sup>.

I mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella **legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio**<sup>20</sup>.

La copertura finanziaria delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, può essere realizzata esclusivamente attraverso le modalità indicate dall'art. 17, comma 1, lettere a), a bis), b), e c, della legge n. 196/2009. In particolare, i mezzi di copertura tassativamente indicati sono i seguenti:

a) **utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196/2009**, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) **modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa** previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa<sup>21</sup>;

---

<sup>17</sup> Cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 192/2012, n. 70/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966.

<sup>18</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970.

<sup>19</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 13/1987.

<sup>20</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26/2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 386/2008, n. 213/2008, n. 359/2007 e n. 9/1958.

<sup>21</sup> Tale lettera è stata inserita nel testo dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009 dalla legge n. 163/2016. Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nelle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR (punto 4.3), "la norma non ha, tuttavia, avuto concreta applicazione. Escludendosi la riconduzione di tale modalità di copertura nell'ambito della lettera b) del citato art.

- b) **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;**
- c) **modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate**<sup>22</sup>.

In ordine alla tassatività dell'elenco contenuto nella già menzionata disposizione, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 10/2013/INPR ha sottolineato *“la tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che in mancanza di detta previsione sarebbe possibile ricorrere - come spesso verificatosi in passato - a prassi di copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81, godono di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate”*.

Riguardo alla classificazione dei suddetti mezzi di copertura, secondo prassi quelli previsti dalle lettere a), a-bis) e b) dell'art. 17 costituiscono *“mezzi interni”* in quanto già relativi all'impiego di voci di spesa già previste in bilancio.

In particolare, con riferimento alla copertura mediante **riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (lett. b)**, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/2021/INPR ha precisato che *“lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione”* (paragrafo 4.7).

---

17, comma 1, della l. n. 196/2009, è da ritenere che la stessa faccia riferimento a mezzi che operano al di fuori del bilancio, ancorché nella disponibilità dello Stato (si fa riferimento alle risorse di tesoreria, es. contabilità speciali o conti correnti di tesoreria)”.

<sup>22</sup> L'art. 17, comma 1, lett. c, precisa che *“Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale”*.

Inoltre, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2012, *“la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”*.

In ordine alla modalità di copertura in esame, la Sezione delle Autonomie, nel rilevare in molteplici realtà territoriali un significativo utilizzo di tale mezzo di copertura a fronte di un marginale ricorso ai fondi speciali (lett. a) ha precisato che tale fenomeno, pur *“senza comportare di per sé un difetto di copertura”*, *“potrebbe evidenziare carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie”*, sottolineando quanto già affermato con la propria deliberazione n. 10/2013/INPR circa il fatto *“che l’utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce – in aderenza al principio contabile 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 – la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie: infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, dall’altro, di concentrare nella sessione di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria”*. Tuttavia, la stessa Sezione delle Autonomie ha riconosciuto che *“nell’attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza”* (del. 8/2021/INPR, paragrafo 4.7).

Costituisce, invece, copertura mediante *“mezzi esterni”* la tipologia individuata dalla lettera c) dell’art. 17, consistente nelle **modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate**, restando comunque esclusa, oltre alla possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante utilizzo di entrate in conto capitale, anche la previsione di maggiori entrate non basata su innovazioni normative (cfr. Sezione delle Autonomie, del. 8/2021/INPR, paragrafo 4.7).

L’art. 17, comma 1-bis, della legge n. 196/2009, dispone che *“le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione*

vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica". Trattasi, ad esempio, delle maggiori riscossioni derivanti dall'attività di accertamento e controllo, il maggior gettito realizzato nell'ambito di un più favorevole quadro macroeconomico rispetto alle previsioni e dei risultati di gettito superiori rispetto alle stime effettuate in sede di relazione tecnica.

Come già illustrato al paragrafo 3.3, in ordine al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa, si richiama il disposto dell'articolo 38 del D. lgs. n. 118/2011 che, nell'ambito della più ampia finalità di armonizzazione della finanza regionale, dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, dopo aver quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, debbano direttamente indicare l'onere a regime. È consentito, invece, rinviare la quantificazione e la copertura dell'onere annuo alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa **non obbligatorie**. La copertura tramite rinvio alle successive leggi di approvazione del bilancio comporta anche il rinvio dell'autorizzazione della nuova o maggiore spesa ai futuri esercizi cui le previsioni della legge di bilancio si riferiscono<sup>23</sup>.

Con riguardo a leggi che fanno fronte al finanziamento di iniziative o provvedimenti onerosi mediante importi già stanziati per il finanziamento di altre spese, la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che "ove la nuova

---

<sup>23</sup> Cfr. sul punto, Sezione Regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 58/2020/RQ, nei seguenti termini: "La Consulta, nella Sentenza n. 26/2013 – proprio in tema di leggi regionali di spesa pluriennale – ha confermato l'applicazione della disciplina di cui all'art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 76/2000, ammettendo, per le leggi che istituiscono spese 'continuative' e 'ricorrenti' (destinate cioè ad incidere costantemente su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento in cui verrà redatto ed approvato il bilancio annuale di previsione.

Di contro, le leggi istitutive di spese pluriennali, che presentano per loro natura una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, come ogni altra legge istitutiva di nuovi o maggiori oneri, dovranno indicare esplicitamente non solo i mezzi di copertura, ma anche l'importo dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi.

Nell'eventualità che la spesa 'ricorrente' o 'continuativa' abbia natura 'obbligatoria', la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia alla indicazione del relativo onere a regime. Le spese pluriennali, invece, sono circoscritte nel tempo in quanto interessano un periodo determinato di esercizi, per l'attuazione di programmi pluriennali di attuazione. In tal caso la legge regionale è tenuta a quantificare l'onere e a prevedere la relativa copertura per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale (cfr. art. 17, comma 1, della legge 196/2009), non essendo ammesse coperture meramente 'tendenziali'".

*spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura”.*

Inoltre, come già evidenziato al precedente paragrafo 3.3, riguardo alle disposizioni che danno luogo ad oneri semplicemente stimati o valutati, gli effetti finanziari negli esercizi successivi devono essere oggetto di attento monitoraggio al fine di verificare l'evolversi dell'onere in fase di attuazione dell'intervento previsto dalla norma e di provvedere alla copertura dell'eventuale maggiore onere rispetto a quello previsto.

Relativamente, infine, alla copertura della spesa di un nuovo servizio istituito con legge mediante prelievo da fondo di riserva, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 138/2018 ha affermato che tale operazione *“è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti.*

*Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì correlandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa.*

*Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza.*

*Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria”<sup>24</sup>.*

---

<sup>24</sup> Cfr. punto 3.1 del Considerato in diritto.

### 3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta più volte nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021 con pronunce che hanno interessato la materia in esame affermando importanti novità – in parte già anticipate nella relazione – che, sempre in continuità e coerenza con i principi già statuiti in materia di copertura finanziaria, di equilibrio di bilancio e di coordinamento finanziario, vanno a definire i complessi rapporti tra la finanza statale e quella regionale.

Con la **sentenza n. 4** depositata in data 28.1.2020, la Corte costituzionale ha ritenuto non consentita l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità *“al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di «utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»”*<sup>25</sup> ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, come convertito dalla legge n. 125/2015, e dell'art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017, in relazione agli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost., parametri che *“operano in stretta interdipendenza, cosicché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate finisce per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la “regola aurea” contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento”*<sup>26</sup>.

Con la **sentenza n. 143** depositata in data 8.7.2020, la Corte costituzionale è intervenuta in tema di obbligo di copertura, clausola di invarianza finanziaria, relazione tecnica e valenza dei lavori preparatori nell'ambito dell'interpretazione del testo di legge approvato, ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito alla legge della Regione Calabria n. 30/2019 per contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione. In

---

<sup>25</sup> Cfr. punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>26</sup> Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

particolare, si è ritenuto che l'art. 1 della legge regionale impugnata (che restringe l'ambito applicativo della legge reg. Calabria n. 3 del 2015, comportando che le riduzioni economiche previste siano limitate ai soli componenti delle Commissioni e Comitati nominati dalla Regione e non più invece estese anche alle Aziende, Agenzie ed Enti, espungendo inoltre il richiamo agli «emolumenti» dal testo normativo, con conseguente incidenza sui soli gettoni di presenza) abbia apportato modifiche al comma 4, dell'art. 1, della l.r. Regione Calabria n. 3/2015 (Misure per il contenimento della spesa regionale) tali da rendere *“la clausola di neutralità finanziaria prevista dall'art. 2 della legge regionale impugnata [...] incongrua e comunque incompatibile con le disposizioni di cui al precedente art. 1, ritenute invece «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata”*.

Nel precisare *thema decidendum* la Corte ha sottolineato che *“pur nell'oggettiva stringatezza del ricorso, viene all'evidenza prospettato un aggravio della complessiva spesa a carico del bilancio regionale consolidato, quale conseguenza dell'asserita restrizione, soggettiva e oggettiva, prodotta dalla disciplina impugnata sulle precedenti misure di contenimento. Il cuore della censura, quindi, riguarda la temuta incisione negativa sull'equilibrio del bilancio, per effetto dell'omessa previsione di adeguata copertura, anche alla luce dell'inefficacia della clausola di invarianza finanziaria, ritenuta evidentemente “di mero stile”<sup>27</sup>*.

La Corte ha respinto le questioni sollevate ritenendo, tra l'altro, che *“orienta ugualmente nel senso del rigetto delle questioni l'istruttoria compiuta in sede di approvazione della legge reg. Calabria n. 30 del 2019. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo (in tal senso, sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).*

*Nel caso di specie, il progetto di legge regionale risulta accompagnato da una relazione finanziaria ove si attesta che le disposizioni di cui all'art. 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative*

---

<sup>27</sup> Cfr. punto 1 del Considerato in diritto.

*all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri».*

*Le disposizioni impugnate, allora, vanno interpretate nel senso che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2, la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola "di mero stile", è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione"<sup>28</sup>.*

Con la **sentenza n. 163** depositata in data 8.7.2020, la Corte costituzionale nel dichiarare illegittima, per violazione dell'art. 81 Cost., la l.r. Calabria n. 16/2019 - che sottraeva retroattivamente, con norma di interpretazione autentica, le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa precedentemente previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 - è nuovamente intervenuta in materia di obbligo di copertura e di clausola di invarianza finanziaria.

La Corte ha sostenuto che *"se, dunque, le riduzioni di spesa previste dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015 rappresentavano un risparmio per la Regione, la loro parziale rimozione retroattiva prevista dalle disposizioni impugnate non può che costituire un maggior onere finanziario rispetto a quello legittimamente sussistente al momento in cui la normativa in esame è intervenuta. È costante l'orientamento di questa Corte, secondo cui «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014)"*.

Al riguardo la Consulta ha rammentato che ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196/2009 (disposizioni specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost., *ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste, specificando a tale proposito che *"quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione*

---

<sup>28</sup> Cfr. punti 4.1 e 4.2 del Considerato in diritto.

*legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). Nel caso di specie – a invarianza della spesa già consolidata – la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura. Risulta pertanto intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario”.*

La Corte ha quindi proseguito affermando che *“se, da un lato, la legge comprova il difetto di copertura, dall'altro, la disposizione dell'art. 3 (Clausola di invarianza finanziaria), ai sensi della quale «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale», rende evidente «l'“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura», ravvisabile quando in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza – che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019).*

*Risulta pertanto ovvio che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, «sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione [...]. In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse “una mera clausola di stile, priva di sostanza”» (sentenza n. 5 del 2018)”<sup>29</sup>.*

Con la **sentenza n. 235** depositata in data 10.11.2020, la Corte costituzionale ha, tra l'altro, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 7 della l.r. Siciliana n. 14/2019, che, al comma 1, estendeva ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100") e del finanziamento dell'indennità di fine servizio, mentre, al comma 2 individuava, per i dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della l.r. Siciliana n. 9/2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo dai requisiti l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78/2010 del 2010 e stabilendo, in ordine alle modalità, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo

---

<sup>29</sup> Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Secondo la resistente, l'estensione della cosiddetta "quota 100" ai dipendenti della Regione Siciliana non comporterebbe – come previsto dal comma 3 dell'art. 7 della legge regionale impugnata – nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, potendone invece derivare risparmi di spesa<sup>30</sup>.

La Corte, nel rilevare che la difesa regionale si è limitata a deduzioni *"affatto generiche e non del tutto concludenti quanto all'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, in toto gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. E ciò senza, appunto, fornire riscontro alcuno ai propri assunti"*, ha ravvisato la violazione della norma interposta di cui all'art. 17 della legge n. 196/2009, per l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture". Sul punto la Consulta ha richiamato l'art. 17, commi 3 (relazione tecnica), 6-bis (contenuto della relazione tecnica nel caso di disposizioni corredate di clausole di invarianza finanziaria) e comma 7, primo periodo (contenuto della relazione tecnica in relazione alle disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego) evidenziando che *"si tratta di "metodologie di copertura" finanziaria delle leggi di spesa che, richiamando proprio l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 19, comma 2, della medesima legge n. 196 del 2009 prevede che siano utilizzate anche dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano"*.

Inoltre, la Corte ha ribadito quanto già posto in rilievo con la sentenza n. 227/2019 in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., evidenziando *"come una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili»<sup>31</sup>.*

---

<sup>30</sup> Cfr. punto 4.5 del Considerato in diritto.

<sup>31</sup> Cfr. punto 4.7 del Considerato in diritto.

Con la **sentenza n. 244** depositata in data 24.11.2020, la Corte costituzionale ha riaffermato la valenza dell'art. 81, Cost., a presidio degli equilibri di finanza pubblica, sottolineando *“che il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “spostato” dal quarto al terzo comma, ma anche collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall'esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell'equilibrio di bilancio e dalla scomparsa del riferimento, collocato nel precedente testo al terzo comma, all'impossibilità di istituire nuove spese con la legge di bilancio.*

*Nonostante i cambiamenti ora descritti, questa Corte ha affermato in modo incisivo che l'«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra una immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconfidente”.*

La Corte ha inoltre ribadito che *“le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali”* riaffermando quanto già statuito con la sentenza n. 26/2013 circa il fatto che *“che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale»”<sup>32</sup>*

Relativamente al giudizio di idoneità circa le modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha ribadito *“che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «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» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di*

---

<sup>32</sup> Cfr. punto 5.4.1 del Considerato in diritto.

*costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo”.*

La Consulta, nell’evidenziare che nel caso di specie le norme regionali censurate delineano una modalità “procedurale” di copertura finanziaria della spesa coerente con quanto stabilito dal legislatore statale al momento della loro adozione, riconosciuta dalla stessa come conforme al precetto costituzionale nella sentenza n. 26 del 2013, ha evidenziato che *“tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione”*<sup>33</sup>.

Con la **sentenza n. 251** depositata in data 26.11.2020, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta in merito alle clausole di invarianza finanziaria, dichiarando costituzionalmente illegittima la legge reg. Calabria n. 34/2019 (in particolare, l’art. 1, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e gli artt. 2, e 3, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.).

In particolare, è stato ritenuto che l'art. 1, nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti di lavoro a tempo determinato o flessibile del personale sanitario, compresa la reviviscenza dei rapporti già cessati, viola la competenza statale in materia di ordinamento civile poiché non correla, come previsto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, il ricorso ai contratti flessibili a reali esigenze eccezionali e straordinarie. Gli artt. 2 e 3 - concernenti, rispettivamente, l'autorizzazione alla conclusione, entro il 31 dicembre 2019, da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali, delle procedure per l'assunzione di personale a tempo indeterminato e allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento, nonché alla stabilizzazione del personale precario del comparto - contrastano con i principi fondamentali di

---

<sup>33</sup> Cfr. punto 5.4.1 del Considerato in diritto.

coordinamento della finanza pubblica e violano il principio di copertura finanziaria tanto più che la clausola di invarianza finanziaria complessivamente posta dal successivo art. 4 è meramente assertiva e apodittica. Le misure previste comportano infatti, *ex se*, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. La dichiarazione di illegittimità è stata estesa all'intera legge regionale.

In particolare, con riguardo alla clausola di invarianza finanziaria, la Corte ha ritenuto che *“gli interventi previsti dalle disposizioni della legge regionale impugnata ledono il parametro dell'art. 81 Cost., stante la inidoneità della clausola finanziaria complessivamente posta dall'art. 4 della legge regionale, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale».*

*Difatti, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile.*

*Invero, le misure previste comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale”<sup>34</sup>.*

Con la **sentenza n. 25** depositata in data 22.2.2021, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente sulla valenza della Relazione tecnica e degli altri elementi informativi, con particolare riguardo alle clausole di invarianza finanziaria, rilevando che *“secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.*

*La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere*

---

<sup>34</sup> Punto 2.3 del Considerato in diritto.

giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015)”<sup>35</sup>.

Infine, con la **sentenza n. 80** depositata in data 22.2.2021, la Corte costituzionale si è pronunciata in materia di obbligo di copertura, dichiarando l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, Cost., dell’art. 39-ter, commi 2 e 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito dalla legge n. 8/2020, che prevede l’obbligatorio accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) di un importo pari all’ammontare complessivo delle anticipazioni incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate nel corso dell’esercizio 2019.

La Corte ha rilevato che *“La norma censurata prevede invece di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l’anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell’ente, senza un’effettiva copertura giuridica delle poste passive. Ciò pregiudica ulteriormente l’equilibrio strutturale dell’ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall’impiego indebito dell’anticipazione”*<sup>36</sup> e che *“Il comma 3 dell’art. 39-ter [...] viola anche l’art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l’impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l’ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all’ampliamento di quella corrente (sentenza n. 4 del 2020)”*<sup>37</sup>.

Con riguardo alle leggi della Regione Umbria, la Corte costituzionale è intervenuta con la **sentenza n. 131**, depositata in data 26 giugno 2020, in seguito a questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2/2019, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per contrasto con l’art. 55 del D. Lgs. n. 117/2017, già diffusamente trattata nella “Relazione sulla tipologia delle

---

<sup>35</sup> Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

<sup>36</sup> Cfr. punto 6.2 del Considerato in diritto.

<sup>37</sup> Cfr. punto 6.3 del Considerato in diritto.

coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2019”, approvata dalla Sezione con la deliberazione n. 115/2020/RQ, alla quale si rinvia.

#### 4. Le fonti normative della Regione Umbria

Il sistema legislativo della Regione Umbria, concernente le leggi di spesa ed altri aspetti che interessano la presente relazione, è delineato dalle disposizioni di cui alle seguenti fonti normative:

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria, adottato con legge regionale n. 21 del 16.4.2005 e s.m.i (artt. 34-40, relativi al sistema delle fonti; art. 61, sulla qualità dei testi normativi; art. 72-80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio);
- b) Legge di contabilità regionale n. 13 del 28.2.2000 (artt. 30 e 31);
- c) Nuovo Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. n. 1324 del 31.12.2020;
- d) Regolamento interno del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, adottato con deliberazione n. 141 dell'8.5.2007 e successivamente modificato con le deliberazioni n. 315 del 14.7.2009, n. 3 del 10.6.2010, n. 200 dell'11.12.2012, n. 416 del 26.3.2015 e n. 139 del 28.12.2016, n. 209 del 14.11.2017 (artt. 17-bis, 26 e 69), n. 71 del 27.10.2020 e n. 115 del 23.2.2021;
- e) Regolamento regionale n. 1 del 25.2.2000, integrato dal Regolamento regionale n. 6 del 12.11.2001, concernente il *“Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale”*.

Lo **Statuto** della Regione, nel disciplinare il sistema delle fonti normative, indica i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa e il procedimento di esame dei progetti di legge, specificando che questi devono essere *“accompagnati da una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutarne la fattibilità”* (art. 35).

La disciplina delle leggi regionali di spesa è contenuta, in particolare, nell'art. 36, il cui quinto comma, prevede che *“Ogni legge regionale che prevede una spesa deve indicare espressamente i mezzi per farvi fronte e qualora comporti minori entrate deve indicare la loro quantificazione”*.

Rilevano altresì anche le previsioni riguardanti l'emanazione di Testi Unici (art. 40), la valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi (art. 61), nonché le norme che

si occupano delle risorse regionali, della gestione finanziaria e di bilancio, e del patrimonio (artt. 72-80).

In particolare, l'art. 61 dello Statuto regionale, al comma 1 prevede che il Consiglio regionale-Assemblea legislativa *“valuta gli effetti delle politiche regionali, esercitando il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative”* e, al successivo comma 2, che *“La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità”*.

Una disciplina più dettagliata delle leggi regionali di spesa è contenuta nell'art. 30 della **Legge di contabilità regionale** n. 13/2000 (*“Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell’Umbria”*), che così dispone:

*“1. Le leggi regionali che prevedono nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare l’ammontare degli oneri, distinto per annualità e la relativa copertura con riferimento al bilancio pluriennale.*

*2. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Le leggi di spesa a carattere permanente indicano l’onere a regime, ovvero possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge finanziaria regionale, ai sensi dell’art. 27.*

*3. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l’ammontare complessivo della spesa e l’onere per competenza e cassa relativo al primo anno di applicazione. Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale cessano di avere validità a partire dall’esercizio finanziario 2000. La legge finanziaria regionale determina le quote destinate a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, tenendo anche conto degli impegni giuridicamente perfezionati.*

*4. L’amministrazione regionale può stipulare contratti o, comunque, assumere obbligazioni e impegni nei limiti dell’intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 3, ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria regionale, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun anno soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni giuridicamente*

*perfezionate nel corso del relativo esercizio. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di cassa”.*

Nel successivo art. 31 della richiamata legge regionale n. 13/2000, al comma 1, sono disciplinate le seguenti modalità di copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate:

*“a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall’art. 29, sia con riferimento al bilancio pluriennale che al bilancio annuale, restando in ogni caso precluso l’utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;*

*b) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa;*

*c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi in corso d’esercizio;*

*d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.”*

Il secondo comma del detto art. 31 prevede che *“I disegni di legge regionale che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. La relazione indica i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede consiliare secondo le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale”.*

La predetta normativa trova specificazione nel Regolamento della Giunta e nel Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa.

**Il Nuovo Regolamento della Giunta regionale**, ai fini dell’applicazione del secondo comma del citato art. 31 della legge di contabilità, stabilisce che *“i disegni di legge che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate devono essere corredati della scheda degli elementi finanziari, secondo il modulo SEF inserito nel sistema di gestione degli atti, redatto per la sezione I, dal dirigente competente il quale successivamente lo assegna, per la redazione della sezione II, al dirigente del Servizio bilancio. Le due sezioni sono sottoscritte dai rispettivi dirigenti”* (art. 23, secondo comma, invariato rispetto al Regolamento vigente fino al 31.12.2020). I contenuti delle due sezioni riguardano,

rispettivamente, la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione e le relative coperture finanziarie.

In particolare, la *Sezione I* individua i riferimenti alla programmazione regionale, l'analisi degli effetti finanziari del provvedimento (determinazione analitica, in corso e a regime, delle entrate e della spesa), i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate, le eventuali abrogazioni e confluenza di finanziamenti, le proposte di reperimento fondi, altri elementi utili e annotazioni.

La *Sezione II* si occupa invece delle verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte, sia a regime che nella modulazione riferita al bilancio pluriennale, con quadri finanziari di dettaglio che rappresentano le entrate e le spese, le variazioni attinenti all'esercizio in corso, le modalità di copertura negli anni successivi al primo. Il citato Regolamento prevede altresì che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente al Comitato legislativo al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio.

Il *Comitato legislativo* è stato istituito dalla Regione con Regolamento regionale n. 1 del 25.2.2000, mentre i compiti dello stesso sono stati individuati con Regolamento regionale n. 6 del 12.11.2001 (*Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale*), il quale, all'art. 1, dispone che "*Il Comitato Legislativo [...] esprime parere preventivo obbligatorio ai sensi dell'art. 23 del Regolamento interno della Giunta regionale, [...] sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti che i Direttori regionali intendono proporre alla Giunta*".

Ai sensi del richiamato articolo 1, detto parere preventivo è reso al fine di garantire:

- la qualità dei testi;
- il rispetto della normativa nazionale e comunitaria;
- la coerenza con le disposizioni dello Statuto, con la normativa e con la programmazione regionale;
- l'armonia con i principi contenuti nelle disposizioni statali e regionali per ciò che attiene alla semplificazione e al riassetto della legislazione vigente, all'economicità

dei procedimenti e dell'azione amministrativa, al decentramento delle funzioni regionali e alla coerenza con le riforme istituzionali.

Inoltre, su richiesta della Giunta regionale, il Comitato *“valuta i progetti di legge di iniziativa consiliare, degli enti locali territoriali e dei cittadini, nonché gli emendamenti sostanziali ai disegni di legge di iniziativa giuntale, all'esame degli organi consiliari”* (art. 1, comma 4, Reg. reg. n. 6/2001).

Nello specifico, per i disegni di legge che comportino spese o minori entrate (e dunque per l'attuazione di quanto sopra detto in relazione all'art. 31, secondo comma, della legge regionale di contabilità), a beneficio del Comitato che dovrà esprimere il proprio parere al riguardo, è previsto che *“gli elementi finanziari e le implicazioni organizzative vanno evidenziati nelle apposite schede di accompagnamento, sottoscritte dai competenti Servizi, in conformità ai modelli A e B allegati al presente regolamento<sup>38</sup>. Nell'ipotesi di atti urgenti le schede possono essere completate anche dopo il parere del Comitato, a cura della Direzione proponente”* (Reg. reg. n. 6/2001, art. 5, comma 5).

Riguardo al **Regolamento interno del Consiglio regionale**, con deliberazione n. 139 del 28.12.2016, è stato introdotto l'art. 17-bis, rubricato *“Relazione tecnica”*, che espressamente dispone *“1. I progetti di legge che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, sono corredati, da una relazione tecnica.*

*2. La relazione tecnica contiene, per ciascun articolo, l'ammontare della spesa o della minore entrata, i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione analitica degli oneri e le loro fonti, e la copertura finanziaria.*

*3. Le proposte di legge e gli emendamenti presentati in Commissione, che non comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, sono corredati da un'attestazione recante dati ed elementi idonei a comprovarne la neutralità finanziaria.*

*4. La relazione tecnica, a corredo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, è redatta con il supporto degli uffici dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale competenti per materia.*

*5. Qualora la Commissione nel corso dell'esame, ai sensi dell'articolo 26, verifichi la non conformità della relazione tecnica richiede al proponente di adeguarla secondo quanto previsto*

---

<sup>38</sup> Si tratta della scheda degli elementi finanziari *“modulo SEF”* di cui al citato art. 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

*al comma 2, nel termine stabilito dalla Commissione e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta.*

*6. Gli emendamenti che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, presentati alla Commissione, sono corredati della relazione tecnica di cui al comma 2, redatta in forma semplificata.*

*7. La Commissione, terminato l'esame e prima del voto finale, sulla base delle risultanze istruttorie, può trasmettere alla Giunta regionale, il testo della proposta di legge e degli emendamenti eventualmente approvati corredati dalla relazione tecnica, per la verifica di compatibilità della norma finanziaria con il bilancio regionale, rispetto alle spese obbligatorie e alle risorse vincolate o già impegnate.*

*8. La Giunta regionale risponde alla verifica di cui al comma 7, entro il termine fissato dal Presidente della Commissione e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta.*

*9. Il Presidente della Commissione trasmette il progetto di legge, unitamente alla relazione tecnica aggiornata, al Presidente dell'Assemblea legislativa per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea medesima.*

*10. L'Ufficio di Presidenza, d'intesa con la Giunta regionale, delibera lo schema di relazione tecnica, di relazione tecnica semplificata e di attestazione di neutralità finanziaria.*

*11. Non possono comunque essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa i progetti di legge privi della norma finanziaria, ove necessaria, nonché della relazione tecnica o dell'attestazione di neutralità finanziaria redatte in conformità agli schemi di cui al comma 10".*

La medesima deliberazione n. 139 ha altresì aggiunto all'art. 69 i commi 2-ter e 2-quater, secondo cui "2-ter. Gli emendamenti e subemendamenti che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate sono corredati dalla relazione redatta in forma semplificata di cui al comma 6 dell'articolo 17 bis. 2-quater. Gli emendamenti e subemendamenti che non comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, sono corredati dall'attestazione di neutralità finanziaria di cui al comma 3 dell'articolo 17 bis". L'assenza della relazione o della attestazione prevista ai richiamati commi determina l'inammissibilità dell'emendamento o del subemendamento, ai sensi del comma 2-quinquies dell'art. 69.

In data 15 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza ha quindi assunto la deliberazione n. 201, prevista dal comma 10 del citato art. 17-bis (e alla cui adozione era condizionata

l'operatività dei commi 1-9 dello stesso art. 17-bis, come previsto dall'art. 13 della delibera n. 139/2016), con la quale ha approvato gli schemi di relazione tecnica da allegare alle proposte di legge e agli emendamenti.

Ulteriori modifiche al precitato articolo 69 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa sono state apportate con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 115 del 23.2.2021. In dettaglio:

- a) è stato modificato il comma 2, lett. a), prevedendo la possibilità di presentare ulteriori emendamenti dopo il termine fissato dal comma 1 e anche nel corso della seduta, anche se sottoscritti dai portavoce dell'opposizione, oltre che da un Presidente di Gruppo consiliare o dal rappresentante della Giunta;
- b) è stato aggiunto il comma 2.1 il quale dispone che nelle ipotesi di emendamenti sottoscritti da un Presidente di Gruppo consiliare o dai portavoce delle opposizioni o presentati dal rappresentante della Giunta (comma 2, lett. a) o di emendamenti ad emendamento (*"subemendamenti"*, comma 2, lett. c) *"la presentazione [...] è ammessa solamente se gli stessi non comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate nonché in caso di emendamenti compensativi, salvo si tratti di mere correzioni di errori materiali prive di effetti innovativi"*;
- c) è stato aggiunto il comma 2.2, il quale prevede che gli emendamenti di cui sopra (comma 2, lett. a) e c)) *"che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate nonché gli emendamenti compensativi devono essere presentati entro le ore dodici del giorno antecedente la seduta consiliare fissata per la discussione del testo di legge cui si riferiscono e comunque entro le ventiquattro ore precedenti, e sono immediatamente comunicati ai Consiglieri"*;
- d) è stato modificato il comma 2 bis, prevedendo che gli emendamenti presentati al testo proposto dalla Commissione, oltre ad avere un contenuto determinato, omogeneo al testo cui si riferiscono, *"devono essere presentati in modo leggibile, con chiara indicazione delle parti di testo che si intendono modificare e con la chiara e leggibile indicazione di tutti i sottoscrittori, specificando il primo firmatario"*;
- e) è stato modificato il comma 2 *quinquies*, prevedendo l'inammissibilità anche degli emendamenti che non rispondono ai requisiti o ai termini di cui ai commi 2.1, 2.2 e

2 bis (lett. a) e di quelli che “riproducono sostanzialmente il contenuto di progetti di legge respinti dall’Assemblea legislativa se non sono trascorsi sei mesi dalla data della votazione in cui l’Assemblea stessa si è espressa in modo negativo ai sensi dell’articolo 65, comma 3” (lett. b bis).

Relativamente al procedimento previsto per l’esame dei progetti di legge in sede referente, l’articolo 26 del richiamato Regolamento interno del Consiglio Regionale prevede, a corredo di ciascun progetto di legge, l’acquisizione e la valutazione di una relazione dal contenuto prefissato, in cui deve essere dato atto anche degli aspetti economico-finanziari delle leggi.

In particolare, secondo la previsione del comma 1, la relazione deve contenere i seguenti elementi di conoscenza:

- a) la necessità del ricorso allo strumento legislativo;
- b) la compatibilità con il quadro normativo nazionale e il rispetto delle competenze e delle autonomie locali e funzionali;
- c) il coordinamento con la normativa regionale esistente;
- d) la definizione degli obiettivi dell’intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli;
- e) la relazione economico-finanziaria;
- f) l’impatto del progetto di legge sull’organizzazione amministrativa.

Il successivo comma 2 dispone che la Commissione competente, dopo aver valutato la richiamata relazione, può chiedere ulteriori relazioni, dati e informazioni alla Giunta o alle strutture tecniche del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, in attesa delle quali può sospendere la trattazione dell’atto.

Esaminata la proposta assegnata, la Commissione, dopo la discussione sui singoli articoli ed eventuali emendamenti, la trasmette al Consiglio-Assemblea per il successivo *iter* di approvazione (art. 27).

L’esame in sede redigente dei progetti di legge (affidati alle Commissioni permanenti dal Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa per la deliberazione dei singoli articoli, con riserva della votazione finale in Assemblea

consiliare<sup>39</sup>) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvencono ulteriori richiami alla suddetta relazione.

Il menzionato **Regolamento consiliare** disciplina, tra l'altro, il funzionamento del "Comitato per il controllo e la valutazione", il quale verifica, tra l'altro, lo stato di attuazione delle leggi regionali (art. 40).

Nelle relazioni di questa Sezione riferite alle leggi regionali adottate negli anni precedenti al 2020 era stato osservato che "tra le altre funzioni conferite al menzionato Comitato, il regolamento consiliare non menziona anche la illustrazione degli effetti finanziari dei disegni di legge che – come si è visto – il Regolamento della Giunta annovera espressamente tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del 'Comitato legislativo'".

A tale proposito, l'Assemblea legislativa<sup>40</sup> ha precisato che "il Comitato di cui all'articolo 40 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa trae la sua legittimazione dall'articolo 61 dello Statuto regionale ed è quindi concepito quale organo (politico) a) di verifica dello stato di attuazione da parte dell'esecutivo regionale degli atti legislativi e di indirizzo approvati dall'Assemblea e b) di impulso per l'inserimento di clausole valutative nei testi legislativi. Sul piano amministrativo il settore è presidiato dal Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.Re.Com. dell'Assemblea legislativa, il quale svolge il supporto tecnico-finanziario per la redazione della a) norma finanziaria delle proposte di legge, b) della relazione tecnica delle proposte di legge e degli emendamenti di iniziativa dei consiglieri regionali e degli organi dell'Assemblea legislativa. Si tratta della struttura amministrativa che assiste il livello politico, in via esclusiva, nella predisposizione delle relazioni di cui agli articoli del 17 bis e 26 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa. Spetta alle Commissioni consiliari di merito (e all'Aula) l'esame dell'attività istruttoria svolta dalla struttura amministrativa".

Nel prendere atto di quanto illustrato dall'Assemblea legislativa, si ritiene necessario che tale attività sia esplicitamente disciplinata dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

---

<sup>39</sup> Benché la disciplina regolamentare non ne faccia espresso richiamo, è da ritenere che l'obbligo della relazione tecnica sussiste anche per i disegni di legge esaminati in sede redigente, che si caratterizzano solo in relazione all'iter di approvazione, non certo per i contenuti sostanziali.

<sup>40</sup> Con nota prot. n. 900 dell'8.2.2021 in risposta alla nota di questa Sezione n. 129 del 26.1.2021.

## 4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale

Si evidenzia che gli interventi di modifica del sistema normativo regionale intervenuti nel corso del 2020 e nel corso del 2021 (alla data odierna) – nonostante i propositi esposti dai rappresentanti regionali in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione Umbria 2019<sup>41</sup> e confermati nella nota dell'Assemblea legislativa prot. 900 dell'8.2.2021<sup>42</sup> - non hanno riguardato i profili evidenziati da questa Sezione in sede di esame delle leggi approvate negli anni precedenti.

Restano, pertanto, attuali le segnalazioni contenute nelle precedenti Relazioni annuali di questa Sezione<sup>43</sup> in ordine alle residue indeterminatezze e lacune del *corpus* normativo regionale che necessitano di un intervento da parte del legislatore regionale, ormai non più procrastinabile, al fine di garantire una piena attuazione del principio di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione.

---

<sup>41</sup> In dettaglio, i rappresentanti della Regione intervenuti nell'adunanza predibattimentale del 9 novembre 2020 in ordine alle rilevate criticità in materia, avevano riferito che l'Amministrazione si stava *“adoperando attivamente per superare le criticità evidenziate anche sotto il profilo delle leggi di spesa e che a tale proposito è prevista, tra l'altro, la revisione della legge regionale di contabilità finalizzata alla regolamentazione di tutti gli aspetti procedurali e di quelli relativi alla quantificazione degli oneri delle leggi regionali”* (v. pag. 551-552 della Relazione approvata con la decisione n. 116/2021/PARI).

<sup>42</sup> Con la precitata nota, è stato comunicato che *“Quanto alla [...] necessità di adottare, da parte del legislatore regionale, ulteriori strumenti che permettano di ampliare i contenuti delle schede finanziarie che accompagnano le iniziative legislative della Giunta e dell'Assemblea si segnala che, in linea con quanto manifestato dalla Giunta regionale in occasione della parificazione del rendiconto generale della Regione 2019, la Direzione regionale Risorse, programmazione, cultura e turismo della Giunta regionale ha comunicato allo scrivente di aver predisposto apposite modificazioni alla legge regionale 13/2000, le quali saranno presentate all'Assemblea per l'approvazione non appena entrata in vigore la legge di bilancio regionale 2021-2023. Dette modificazioni di legge originano dall'esigenza di uniformare le procedure dei due organi regionali, come peraltro richiesto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Pertanto, l'accennata revisione della l.r. 13/2000 prevederà una disciplina esaustiva delle procedure di adozione delle leggi regionali applicabile sia alle iniziative legislative dei consiglieri regionali, sia alle equivalenti iniziative della Giunta regionale. In sede di presentazione delle proposte di legge saranno richiesti tutti gli elementi previsti dalla legislazione statale (in termini di scheda tecnico-finanziaria e di quantificazione delle spese); verrà quindi stabilito l'obbligo di predisporre gli elementi richiesti a livello di disciplina statale in ogni fase dell'iter di approvazione dei testi legislativi regionali (Giunta regionale, nel caso di iniziativa di tale organo; Commissioni consiliari di merito; Assemblea ed emendamenti)”*.

<sup>43</sup> In particolare, v. Relazioni approvate con le deliberazioni n. 115/2020/RQ, n. 65/2019/RQ e n. 76/2018/RQ.

In particolare, come più volte evidenziato, sono auspicabili interventi chiarificatori in merito:

- a) alla necessità di allegare alla relazione tecnica il *“prospetto riepilogativo degli effetti finanziari”* di cui all’art. 17, comma 3, della legge n. 196/2009; invero, tanto la *“scheda degli elementi finanziari [mod. SEF]”* prevista all’art. 23 del regolamento della Giunta regionale quanto la relazione tecnica prevista dall’art. 17-bis del regolamento interno del Consiglio regionale e disciplinata con successiva deliberazione dell’Ufficio di Presidenza, solo in parte corrispondono all’esigenza, cui il menzionato *“prospetto”* è preordinato, di riepilogare gli effetti finanziari di ciascuna legge sul *“saldo netto da finanziare”* (in sostanza, sul risultato di amministrazione) e sugli andamenti tendenziali dei *“saldi di cassa”* (risultato di cassa);
- b) alla definizione di un sistema di controlli interni che affidi, tra l’altro, a centri di competenza bene individuati la verifica della copertura finanziaria dei disegni di legge, d’iniziativa sia della Giunta sia del Consiglio, che comportano nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, ponendo rimedio, in particolare per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, alla indeterminatezza e sovrapposizione di competenze distribuite tra i dirigenti dei servizi interni e il Comitato legislativo.

## 5. Le singole leggi regionali emanate nel 2020

Nel corso del 2020 sono state emanate n. 14 leggi regionali, di cui:

- n. 8 di iniziativa della Giunta (leggi nn. 1, 2, 3, 4, 8, 11, 12, 14);
- n. 6 di iniziativa consiliare (leggi nn. 5, 6, 7, 9, 10, 13).

In dettaglio:

- 1) legge regionale 20 marzo 2020, n. 1, *“Disposizioni collegate alla Legge di stabilità 2020-2022 della Regione Umbria”*;
- 2) legge regionale 20 marzo 2020, n. 2, *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020-2022 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2020-2022)”*;
- 3) legge regionale 20 marzo 2020, n. 3, *“Bilancio di previsione della Regione Umbria 2020-2022”*;
- 4) legge regionale 20 maggio 2020, n. 4, *“Integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”*;
- 5) legge regionale 20 maggio 2020, n. 5, *“Istituzione di una Commissione speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari”*;
- 6) legge regionale 16 luglio 2020, n. 6, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 23 dicembre 2013, n. 30 (Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale)”*;
- 7) legge regionale 16 luglio 2020, n. 7, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (A.R.P.A.))”*;
- 8) legge regionale 10 settembre 2020, n. 8, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 (Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia)”*;
- 9) legge regionale 20 ottobre 2020, n. 9, *“Ulteriori modificazioni della legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e sviluppo delle attività sportive e motorie. Modificazioni e abrogazioni)”*;

- 10) legge regionale 4 novembre 2020, n. 10, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 28 (Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213);*
- 11) legge regionale 27 novembre 2020, n. 11, *“Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2019”;*
- 12) legge regionale 28 novembre 2020, n. 12 *“Assestamento del Bilancio di previsione 2020-2022 con modificazioni di leggi regionali”;*
- 13) legge regionale 9 dicembre 2020, n. 13 *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009);*
- 14) legge regionale 29 dicembre 2020, n. 14 *“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l’anno 2021”.*

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi che importano maggiori spese o minori entrate, fatta eccezione per le leggi strettamente finanziarie facenti parte del “ciclo del bilancio” (leggi regionali nn. 1, 2, 3, 11, 12 e 14), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il relativo giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria.

Di seguito si illustrano, per ciascuna delle leggi esaminate, i relativi contenuti sostanziali, le disposizioni relative alla copertura finanziaria e le osservazioni della Sezione.

## **5.1 Legge regionale 20 maggio 2020, n. 4. “Integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni.”**

(di iniziativa della Giunta regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

Il testo normativo, con l’eccezione dell’art. 2, prevede disposizioni per contrastare la crisi economica e finanziaria conseguente agli effetti dell’emergenza epidemiologica da COVID-19. Le misure riguardano il sostegno all’occupazione, alle imprese, alle associazioni sportive e culturali, nonché il differimento dei termini per il pagamento di tasse, tributi e canoni.

I primi tre commi dell’articolo 1 dispongono integrazioni alla legge regionale 14 febbraio 2018 n. 1 *“Sistema integrato per il mercato del lavoro, l’apprendimento permanente e la promozione dell’occupazione. Istituzione dell’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro”*.

In particolare, il comma 1 prevede l’introduzione, dopo il comma 3 dell’articolo 36 della l.r. n. 1/2018, di ulteriori tre commi, finalizzati *“al contrasto della riduzione dei livelli occupazionali nelle imprese in esito alla crisi economica conseguente l’emergenza epidemiologica”* (comma 3 bis). Per le relative *“attività operative”* (comma 3 ter), realizzate dall’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL), è stata *“autorizzata nell’esercizio 2020 la spesa complessiva di euro 3.000.000,00 la cui copertura finanziaria è assicurata dalle risorse finanziarie iscritte nel bilancio regionale di previsione 2020-2022 alla Missione 15, Programma 02, Titolo 1 per euro 956.507,69 ed alla Missione 15, Programma 03, Titolo 1 per euro 2.043.492,31”* (comma 3 quater).

In materia di promozione *“dell’autoimpiego”*, del lavoro autonomo e dell’attività d’impresa i successivi commi 2 e 3 aggiungono *“l’assistenza rimborsabile”* agli altri strumenti, già previsti dall’art. 40 della l.r. n. 1/2018: *“a) fondi di rotazione; b) fondi di garanzia, controgaranzia e riassicurazione; c) contributi in conto impianti ed in conto esercizio; d) incentivi fiscali nella forma di riduzione dell’imposta regionale sulle attività produttive;”*.

L'articolo 2 inserisce il comma 2 ter all'articolo 12 della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 (*Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative*).

In riferimento al trasferimento di funzioni dalle disciolte Comunità montane all'Agenzia forestale regionale, le funzioni del soggetto gestore dell'Area naturale protetta sono svolte dalla Regione.

*"2-bis. Nelle more dell'individuazione del soggetto gestore dell'Area naturale protetta di cui all'articolo 8 della L.R. 9/1995, la funzione continua ad essere svolta dalla comunità montana competente per territorio.*

*2-ter. A far data dal 1° luglio 2020 la funzione di cui al comma 2-bis, nelle more dell'individuazione del soggetto gestore dell'Area naturale protetta di cui all'articolo 8 della legge regionale 3 marzo 1995, n. 9 (Tutela dell'ambiente e nuove norme in materia di Aree naturali protette), è svolta dalla Regione."*

La legge regionale n. 9/1995 ha individuato il soggetto cui affidare la gestione di ciascuna Area naturale protetta, in relazione alla peculiarità della stessa, nel Comune nel cui territorio sia ricompreso l'intero territorio dell'Area naturale protetta. In alternativa la legge ha previsto che la gestione sia affidata all'Unione di Comuni o altre forme associative dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale dell'Area naturale protetta. Nessuno di questi Enti è stato mai individuato, la gestione è stata svolta dalla Comunità montana competente per territorio e, per effetto della legge in esame, dalla Regione.

L'articolo 3 prevede disposizioni in materia di sostegno alle micro, piccole e medie imprese. In particolare, l'art. 3, comma 1, dispone che.... *"le risorse pubbliche disponibili alla data del 31 dicembre 2019 riferite alla gestione di fondi di garanzia e per interventi sul capitale di rischio da parte di Gepafin Spa, definitivamente rendicontate all'Unione Europea relativamente alla programmazione comunitaria POR FESR Umbria 2007 - 2013, nel limite di 9.449.484,00 euro e PSR Umbria 2007 - 2013, nel limite di 3.196.033,00 euro"*.

L'articolo 4 prevede che le elezioni del Consiglio di amministrazione del Consorzio di Bonifica Tevere Nera si svolgano tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020.

L'articolo 5 proroga i termini per le richieste di autorizzazione per gli appostamenti fissi di caccia.

Secondo l'articolo 6 i termini dei versamenti della tassa automobilistica regionale e dei versamenti del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani sono prorogati, senza sanzioni e interessi, con pagamenti previsti entro il 30 settembre 2020.

L'articolo 7 prevede interventi di sostegno alle società e associazioni sportive dilettantistiche finalizzati all'adeguamento alle disposizioni igienico sanitarie e di distanziamento sociale conseguenti l'emergenza epidemiologica COVID-19, autorizzando, per l'anno 2020, la spesa di euro 492.636,45.

Secondo quanto previsto dal comma 4, al finanziamento dell'onere del comma 3 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento dell'esercizio 2020 della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2020-2022.

L'articolo 8 prevede prestiti, con interessi, alle società e associazioni sportive dilettantistiche e ai soggetti dell'associazionismo per lo svolgimento di attività culturali o dello spettacolo, autorizzando per il 2020 la spesa complessiva di 200.000 euro.

Il comma 4 del medesimo articolo 8 dispone che al finanziamento degli oneri per i contributi in conto interessi si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento dell'esercizio 2020 della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2020-2022.

L'articolo 9 prevede il differimento, al 30 agosto 2020, del termine per il versamento dei canoni per le concessioni delle spiagge, dei laghi pubblici e delle relative pertinenze.

#### OSSERVAZIONI

In merito alla legge in esame, con nota istruttoria prot. n. 1168 del 9 giugno 2021 ha osservato quanto di seguito indicato:

*“in materia di promozione “dell'autoimpiego”, del lavoro autonomo e dell'attività d'impresa l'art. 1, comma 3 della legge regionale n. 4/2020 aggiunge “l'assistenza rimborsabile” agli altri strumenti, già previsti dall'art. 40 della l.r. n. 1/2018. Tale ulteriore previsione di contrasto alla riduzione dei livelli occupazionali impegna a provvedere in modo oneroso per il bilancio della Regione. In proposito, tuttavia, si deve rilevare che non sono state indicate le fonti di finanziamento, né nel testo di legge né nella scheda finanziaria.*

*Gli articoli 7 e 8 prevedono a carico del bilancio regionale maggiori oneri finalizzati all'associazionismo sportivo, con autorizzazione alla spesa complessiva, per il 2020, di 500.000,00 euro alla Missione 06, Programma 01, Titolo 1, e di 100.000,00 euro alla Missione 05, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione 2020-2022.*

*Con riguardo alla spesa autorizzata alla Missione 06, si evidenzia che dal pre-consuntivo approvato dalla Giunta Regionale con atto n. 423 del 5.5.2021, risulta che l'importo stanziato definitivamente ammonta a 592.636,45 euro [rectius 492.636,45] (capitoli 01047\_S e A1047\_S). Si chiede, pertanto, di riferire in merito.*

*Il comma 4 degli artt. 7 ed 8, in merito al finanziamento di tali oneri, prevede la “corrispondente riduzione dello stanziamento dell'esercizio 2020 della Missione 20 Fondi e accantonamenti, Programma 01 Fondo di riserva, Titolo 1 del bilancio di previsione 2020-2022.”*

*A tale proposito, la Sezione ha chiesto di confermare che il finanziamento fosse “avvenuto tramite riduzione del “Fondo di riserva per le spese impreviste” (cap. 06110\_S), di cui all'art. 43 della l.r. n. 13/2000, come indicato nella Relazione tecnico-finanziaria” di cui all'emendamento presentato in data 4.5.2020.”*

*Con risposta prot. 1224 del 22 giugno 2021 il Presidente dell'Assemblea legislativa ha richiamato la relazione tecnico finanziaria all'atto base n. 185 del Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale “integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”, secondo cui, a proposito dell'articolo 1 comma 3, “con la modifica all'art. 40 si introduce l'assistenza rimborsabile tra le tipologie di intervento come forma di sostegno. Tale disposizione ha natura ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Tutte le innovazioni normative garantiscono un riallineamento della*

*normativa regionale al nuovo quadro comunitario temporaneo per le misure degli aiuti di Stato conseguenti alla crisi economica connessa all'emergenza COVID-19. [...] Risulta coerente con la relazione tecnica il fatto di non prevedere fonti di finanziamento né in legge né nella scheda finanziaria."*

Con successiva lettera prot. 1296 del 5 luglio 2021 la Presidente della Regione ha riferito quanto segue.

**a) "articolo 1, comma 3**

*La legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1 "Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro" ha abrogato e sostituito la legge regionale 23 marzo 1995, n. 12 "Agevolazioni per favorire l'occupazione giovanile con il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali" sull'incentivazione dell'imprenditoria giovanile.*

*La l.r. 14 febbraio 2018, n. 1 è una norma a carattere più generale ed amplia i possibili soggetti beneficiari. In particolare il Capo VI individua interventi per l'autoimpiego, il lavoro autonomo, la promozione di nuove attività d'impresa, prevedendo una articolata serie di agevolazioni applicate in precedenti Avvisi (ai sensi della l.r. 12/95, del Microcredito di cui alla l.r. 4/2011) con modalità simili e risultate molto efficaci per superare le difficoltà di accesso al credito e le delicate fasi di start up di un'impresa costituita e proposta da soggetti spesso non in grado di accedere al mercato del credito in quanto proponenti progetti innovativi, di creazione ex novo di impresa.*

*L'art. 48 (Disposizioni finanziarie) della l.r. 14 febbraio 2018, n. 1 al comma 2, lettera e) prevede che al finanziamento dei servizi e delle politiche per il lavoro e l'apprendimento di cui alla stessa legge concorrono tra le fonti finanziarie del Bilancio regionale:*

*i fondi di rotazione di cui alla legge regionale 18 agosto 1987, n. 40 (Istituzione di un fondo per favorire lo sviluppo dell'occupazione giovanile) e di microcredito di cui alla legge regionale 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese).*

*Il comma 4, dello stesso articolo 48 della l.r. 1/2018, dispone che le risorse di cui al comma 2, lettera e) e quindi quelle riferite ai fondi di rotazione già istituiti sono e restano trasferite a Sviluppumbria S.p.a..*

**b) Articoli 7 e 8**

*L'articolo 7 della legge regionale 4/2020 autorizza, per l'anno 2020, la spesa di euro 400.000,00 alla Missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", Programma 01 "Sport e tempo libero", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2020-2022.*

*L'articolo 8 della medesima legge regionale autorizza, per l'anno 2020:*

- la spesa di euro 100.000,00 con imputazione alla Missione 05 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali", Programma 02 "Attività culturale e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti";*
- la spesa di euro 100.000,00 alla Missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", Programma 01 "Sport e tempo libero", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2020-2022.*

*Per il finanziamento delle suddette spese viene autorizzata la corrispondente riduzione dello stanziamento dell'esercizio 2020 della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2020-2022, ovvero l'utilizzo del Fondo di riserva per spese impreviste di cui al capitolo 06110\_S.*

*Per l'attuazione degli articoli 7 e 8 della l.r. 4/2020 sono state effettuate, con D.G.R. n. 456 del 10/06/2020, che si trasmette in allegato, le variazioni al bilancio di previsione 2020 ivi autorizzate e segnatamente:*

- a) istituzione di nuovi capitoli di spesa (capp. 01044\_s e 01045\_S) per l'attuazione degli interventi autorizzati all'articolo 8 con uno stanziamento complessivo di euro 200.000,00 e per gli interventi autorizzati all'articolo 7 (capp. 01047\_S e A1047\_S) con uno stanziamento complessivo di euro 400.000,00;*
- b) prelevamento dal Fondo di riserva per spese impreviste (cap. 06110\_S) di complessivi euro 600.000,00 per il finanziamento delle spese di cui al punto a).*

*Successivamente, con l'articolo 18 (Modificazione all'articolo 7 della l. r. n. 4/2020) della l.r. 28/11/2020, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione 2020-2022 con modificazioni di leggi regionali) è stata modificata l'autorizzazione di spesa disposta all'articolo 7, comma 3 della l.r. 4/2020 per la concessione di contributi a favore dell'associazionismo sportivo incrementandola dell'importo di euro 92.636,45 al fine di soddisfare tutte le domande pervenute da parte delle Associazioni e società sportive e ritenute ammissibili. La copertura*

*della maggiore spesa per l'importo di euro 92.636,45 è stata assicurata nella medesima legge di assestamento mediante corrispondente utilizzo e riduzione dello stanziamento 2020 del Fondo di riserva per le spese impreviste stanziato alla Missione 20, Programma 01, Titolo 1 (capitolo 06110\_S).*

*Nel DDL Rendiconto 2020, approvato con D.G.R. n.423 del 05/05/2021 lo stanziamento finale dei capitoli suddetti è il seguente:*

*01047\_S euro 352.454,52*

*A1047\_S euro 140.181,93*

*Per un totale complessivo di euro 492.636,45 che corrisponde alla spesa autorizzata dall'articolo 7, comma 3 della l.r. 4/2020, come modificata con l'articolo 18 della l.r. 12/2020."*

*Ciò premesso, tenuto conto di tutte le precisazioni ed indicazioni fornite e sopra riportate, questa Sezione deve confermare quanto già osservato in sede istruttoria. Infatti, in materia di promozione "dell'autoimpiego", del lavoro autonomo e dell'attività d'impresa l'articolo 1, commi 2 e 3 della LR n. 4/2020 aggiunge "l'assistenza rimborsabile" agli altri strumenti, già previsti dall'art. 40 della l.r. n. 1/2018: "a) fondi di rotazione; b) fondi di garanzia, controgaranzia e riassicurazione; c) contributi in conto impianti ed in conto esercizio; d) incentivi fiscali nella forma di riduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive;" .*

Tale ulteriore previsione di contrasto alla riduzione dei livelli occupazionali impegna a provvedere in modo oneroso per il bilancio della Regione, con risorse aggiuntive rispetto a quelle già previste per la previgente disposizione di legge, in quanto la nuova forma di assistenza sembrerebbe non assimilabile a quelle cui si aggiunge e potrebbe, pertanto, configurare un nuovo tipo di intervento per il quale dovrebbero essere indicate in modo specifico le relative risorse.

Si ritiene che le argomentazioni fornite sul punto non consentono di superare le rilevate perplessità in ordine alla non onerosità della nuova forma di assistenza.

## **5.2 Legge regionale 20 maggio 2020, n. 5. "Istituzione di una**

## **Commissione speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari."**

(di iniziativa consiliare)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

L'articolo 1 istituisce una "Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari" presso l'Assemblea legislativa, ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto regionale.

Compito della Commissione è quello di elaborare proposte di revisione dello Statuto regionale, di modificazioni della legge elettorale regionale e del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, promuovendo, nello svolgimento della propria attività, la più ampia consultazione con le componenti istituzionali, sociali, culturali e di ricerca della comunità regionale anche con seminari e convegni.

L'articolo 2 prevede che per lo svolgimento dei propri lavori, la Commissione si avvale delle strutture dell'Assemblea legislativa, mentre il Presidente dispone di un ufficio di supporto ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4-bis, comma 2, della legge regionale 12 giugno 2007, n. 21.

L'articolo 3 disciplina che la Commissione speciale è composta da un consigliere regionale in rappresentanza di ciascun gruppo consiliare, fermo restando che non possono essere designati il Presidente della Giunta regionale, i componenti della Giunta regionale e il Presidente dell'Assemblea legislativa.

(Articolo 4.) Il presidente ed il vicepresidente della Commissione- così come previsto dall'art. 4- , eletti nella prima seduta convocata dal presidente dell'Assemblea legislativa, godono delle indennità di funzione spettanti ai presidenti e vicepresidenti delle Commissioni consiliari permanenti.

L'articolo 5 disciplina l'espressione del voto nella sede dei lavori svolti dalla Commissione.

L'articolo 6 prevede che per il funzionamento della Commissione speciale si osservino, in quanto applicabili, le disposizioni relative alle Commissioni consiliari permanenti in sede referente.

L'articolo 7 stabilisce che la Commissione concluda i propri lavori entro trenta mesi dalla data del suo insediamento, trasmette all'Assemblea legislativa la relazione finale sui lavori svolti e si sciolga automaticamente.

Il predetto termine può tuttavia essere prorogato, con decisione della Commissione stessa, per un periodo non superiore a quello precedentemente assegnato e comunque non superiore alla scadenza del quinquennio di durata in carica dell'Assemblea legislativa.

#### NORMA FINANZIARIA

L'articolo 8 autorizza la spesa e corrispondente copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, all'interno delle risorse autorizzate e non impegnate alla Missione 01 "SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE", Programma 01 "ORGANI ISTITUZIONALI", Titolo 1: Spese correnti del bilancio regionale nei seguenti capitoli di spesa:

- a) capitolo 00008\_s euro 20.000,00 per l'anno 2020, euro 30.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022 e fino ad un ammontare complessivo di euro 135.000,00 nel caso previsto dall'articolo 7, comma 2, primo periodo, per gli oneri derivanti dall'articolo 4, comma 6;
- b) capitolo 00100\_s euro 31.005,73 per l'anno 2020, euro 46.508,60 per ciascuno degli anni 2021 e 2022 e fino ad un ammontare complessivo di euro 209.288,70 nel caso previsto dall'articolo 7, comma 2, primo periodo, per gli oneri derivanti dall'articolo 2, comma 2;
- c) capitolo 00100\_s entro le risorse in esso disponibili per gli eventuali oneri derivanti dall'articolo 1, commi 3, 4, 5, e nel rispetto dei limiti di spesa della normativa vigente in materia.

## OSSERVAZIONI

La l.r. 20 maggio 2020, n. 5 è omologa alla legge regionale 22 marzo 2016, n. 2, entrambe con il titolo di “Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari”. In proposito l’articolo 55 dello Statuto della Regione prevede che “l’Assemblea legislativa può istituire con legge Commissioni speciali per lo svolgimento di indagini e studi su temi specifici, fissando il termine del loro mandato”. Quanto a tale ultimo aspetto l’articolo 7 di entrambe le leggi prevede che la Commissione concluda i propri lavori *“entro trenta mesi dalla data del suo insediamento”*, con possibilità di proroga per ulteriori due anni e mezzo, purché entro il *“quinquennio di durata in carica dell’Assemblea legislativa.”*

Si deve dunque constatare che le leggi regionali consentono alla Commissione “Speciale” ex l.r. n. 5/2020 di svolgere i propri lavori nell’intero arco di vita del Consiglio regionale ed in sostanziale continuità con la Commissione del precedente Consiglio regionale, istituita con legge regionale n. 2/2016.

In questo modo, però, la “Commissione speciale” in questione, che dovrebbe avere un mandato a termine ai sensi del citato art. 55 dello Statuto, diviene, di fatto, una Commissione permanente.

Il carattere permanente della Commissione per le riforme statutarie e regolamentari è deducibile anche dai compiti, ex leggi regionali n. 2/2016 e n. 5/2020, che sono innanzitutto quelli di elaborare: (1) proposte di atti legislativi in ordine alla revisione dello Statuto, (2) una proposta di modificazione della legge elettorale regionale e (3) proposte non legislative per la modifica del regolamento dell’Assemblea legislativa. Tali attività sono proprie delle Commissioni permanenti, che *“partecipano al procedimento di formazione delle leggi, nonché dei regolamenti e degli atti di indirizzo e di programmazione di competenza dell’Assemblea legislativa, svolgendo funzioni istruttorie, referenti e redigenti.* (Articolo 53 dello Statuto regionale).

Con la richiamata nota istruttoria del 9 giugno 2021 la Sezione, ha formulato la seguente richiesta in merito alla l.r. 20 maggio 2020, n. 5.

*“La l.r. 20 maggio 2020, n. 5 è omologa alla legge regionale 22 marzo 2016, n. 2, entrambe con il titolo di “Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari”. I compiti, ex leggi regionali n. 2/2016 e n. 5/2020, sono innanzitutto quelli di elaborare: (1) proposte di atti legislativi in ordine alla revisione dello Statuto, (2) una proposta di modificazione della legge elettorale regionale e (3) proposte non legislative per la modifica del regolamento dell’Assemblea legislativa. In proposito l’articolo 55 dello Statuto prevede che “l’Assemblea legislativa può istituire con legge Commissioni speciali per lo svolgimento di indagini e studi su temi specifici, fissando il termine del loro mandato”. Quanto a tale ultimo aspetto l’articolo 7 di entrambe le leggi prevede che la Commissione concluda i propri lavori “entro trenta mesi dalla data del suo insediamento”, con possibilità di proroga per ulteriori due anni e mezzo, purché entro il “quinquennio di durata in carica dell’Assemblea legislativa.”*

*Le leggi regionali consentono, pertanto, alla Commissione “Speciale” ex l.r. n. 5/2020 di svolgere i propri lavori nell’intero arco di vita del Consiglio regionale ed in sostanziale continuità con la Commissione del precedente Consiglio regionale, istituita con legge regionale n. 2/2016. In questo modo, la “Commissione speciale” in questione, che dovrebbe avere un mandato a termine ai sensi del citato art. 55 dello Statuto, si è riproposta ad ogni consiliatura divenendo, di fatto, una Commissione permanente.*

*Le attività della Commissione per le riforme statutarie e regolamentari, in effetti, appaiono proprie delle Commissioni permanenti, che “partecipano al procedimento di formazione delle leggi, nonché dei regolamenti e degli atti di indirizzo e di programmazione di competenza dell’Assemblea legislativa, svolgendo funzioni istruttorie, referenti e redigenti” (articolo 53 dello Statuto regionale).*

*Poiché il regolamento non indica tale commissione tra quelle a carattere permanente, [la Sezione ha chiesto] di indicare le motivazioni che hanno indotto alla istituzione di una Commissione di studio per modifiche a Statuto, regolamento interno e legge elettorale, che comporta una spesa autorizzata dall’articolo 8 in 344.288,70 euro per il triennio 2020- 2022 e che, di fatto, opera a regime per ogni legislatura.”*

Il Presidente dell’Assemblea legislativa con nota del 22 giugno 2021 ha comunicato che

*“nella Nota in oggetto si rileva che la Commissione per le riforme statutarie e regolamentari, istituita dalla l.r. 5/2020, poiché viene riproposta ad ogni consiliatura, appare di fatto come una Commissione permanente. Tuttavia, dal momento che la suddetta Commissione non è indicata dal Regolamento interno tra quelle a carattere permanente, nella Nota, “si chiede di indicare le motivazioni che hanno indotto alla istituzione di una Commissione di studio per modifiche a Statuto, regolamento interno e legge elettorale, che [...], di fatto, opera a regime per ogni legislatura.”.*

*Ciò premesso, si fa presente che la scelta del legislatore regionale è motivata dall'utilizzare le “articolarioni” dell'Assemblea legislativa in modo puntuale e coerente con le finalità per cui detti organismi interni sono stati pensati e voluti dallo Statuto regionale.*

*Le Commissioni permanenti in base all'art. 53 dello Statuto svolgono funzioni istruttorie, referenti e redigenti sulle proposte di legge, di regolamento, sugli atti di indirizzo e di programmazione che devono essere approvati dall'Assemblea legislativa. Non solo però. Esercitato anche il controllo sull'attuazione delle leggi e sulla azione dell'amministrazione regionale e ne verificano i risultati. Possono inoltre svolgere indagini conoscitive utili alla propria attività e promuovere l'audizione di soggetti. Questa complessa e articolata attività per la quale, in buona sostanza, le Commissioni permanenti in base alla competenza per materia si trovano ad esaminare tutti gli atti che poi approdano in Aula, ma anche a svolgere un'attività volta all'acquisizione di informazioni sul territorio, utile per l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Assemblea legislativa, è svolta da tre Commissioni che si occupano di molte materie.*

*Quanto, invece, alle Commissioni speciali, che vanno istituite con legge regionale ai sensi dell'art. 55 dello Statuto, viene piuttosto valorizzato, in sede statutaria, l'aspetto legato allo svolgimento di indagini e all'approfondimento di specifici temi. Nel caso poi della Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari lo stesso Reg. interno all'art. 107, prevede che, laddove istituita, svolga le funzioni referenti proprie della I Commissione per l'esame delle proposte di modificazione e integrazione del Reg. interno. Anzi in questa eventualità non si richiede di sentire la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari prima di licenziare l'atto approvato con le modifiche regolamentari, per l'iscrizione in Aula, adempimento invece che deve svolgersi se opera la I Commissione (cfr. art. 107, commi 2 e 4).*

*E' bene evidenziare che lo Statuto regionale non pone alcun limite all'istituzione di Commissioni permanenti poiché rinvia al Regolamento interno sia lo stabilire il numero che le loro attribuzioni. Non vi sarebbero, pertanto, impedimenti di sorta rispetto alla eventuale istituzione di una quarta Commissione permanente che si occupasse di questioni propriamente riconducibili alle modifiche regolamentari e statutarie. Ed invero il legislatore regionale così come approva la legge istitutiva della Commissione speciale ben potrebbe allo stesso modo decidere di operare modificando il regolamento interno, prevedendo una ulteriore Commissione che si occupasse in modo permanente delle suddette questioni. Sia la legge regionale che il regolamento interno, sebbene si tratti di diverse fonti normative, sono frutto di una deliberazione dell'Assemblea legislativa e va sottolineato che le leggi istitutive delle Commissioni speciali hanno sempre riportato l'unanimità dei voti, quindi ben al disopra della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione del Reg. interno e delle sue modifiche.*

*Né si potrebbe pensare di ricondurre l'attività che svolge la Commissione Statuto in seno alle attuali Commissioni permanenti e, di fatto, in virtù della ripartizione di competenze, e stando all'art. 107 del Reg. interno sopra richiamato, in seno alla I Commissione permanente. Nei termini in cui viene svolto il lavoro dalla Commissione Statuto significherebbe appesantire in modo spropositato l'attività c.d. istituzionale della I Commissione a discapito dell'uno o dell'altra attività.*

*La scelta quindi di istituire la Commissione Statuto, che è ragionata e non opportunistica, risponde all'esigenza del legislatore regionale, avendo "a disposizione", quali ulteriori articolazione dell'Assemblea legislativa, le Commissioni speciali, di avvalersi di detto organismo per svolgere il delicato lavoro di studio ed indagine che presiede la formalizzazione di modifiche del regolamento interno e in special modo dello Statuto. Ma la sede della Commissione speciale appare anche la più adatta proprio perché scevra dal lavoro ordinario proprio delle Commissioni permanenti che sono comunque costrette a rispettare spesso tempistiche contingentate per l'esame degli atti, e consente invece di soffermarsi e approfondire nel giusto modo temi di elevato valore istituzionale e che sono l'architrave dell'ordinamento giuridico regionale. Si consideri ad esempio che attualmente la Commissione Statuto sta svolgendo una serie di audizioni con il mondo accademico al livello nazionale per reperire ogni spunto ed elemento utile a riflettere sul valore e i contenuti dello Statuto regionale.*

*Non va dimenticato poi che nella composizione della Commissione Speciale, proprio in considerazione dei temi che è chiamata ad affrontare, si rispecchia la composizione dell'Assemblea legislativa. Ciascun Consigliere esprime con il suo voto tanti voti per quanti Consiglieri compongono il suo Gruppo, diversamente da quello che accade nelle Commissioni permanenti dove ciascun Consigliere vota per se stesso.*

*Quanto all'incidenza della spesa sul bilancio regionale, si tratta delle stesse voci di spesa (eventuale indennità del Presidente e del Vice Presidente nonché degli uffici di supporto), se si decidesse di procedere istituendo una ulteriore Commissione permanente.*

*L'art. 8 della l.r. 5/2020, rubricato "Norma finanziaria" riconduce la copertura della spesa derivante dall'istituzione della Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari nell'ambito degli stanziamenti dei capitoli del bilancio regionale n. 00008\_s e n. 00100\_s, della Missione 01, programma 1, Titolo 1. Tali stanziamenti finanziano il trasferimento annuale dei fondi per il funzionamento dell'Assemblea legislativa, la quale, nell'ambito della spesa del proprio bilancio di previsione, li stanziava anche a garanzia della copertura di oneri derivanti dall'applicazione di specifiche norme regolamentari, comprendendo in tale previsione anche l'ipotesi di eventuale istituzione di ulteriori organismi interni.*

*Ulteriori chiarimenti in merito alla spesa autorizzata dall'articolo 8 della citata l.r. sono indicati nel documento che si allega (Allegato 1), elaborato dalla Sezione Analisi e Valutazione delle politiche e Assistenza al Collegio dei Revisori dei conti; documento al quale si rinvia per le restanti indicazioni chieste dalla Corte dei conti in relazione alle leggi di iniziativa dei consiglieri regionali."*

*In Presidente dell'Assemblea, prosegue osservando che "il valore 344.288,70 euro - riportato nel rilievo - di spesa autorizzata dall'art. 8 Norma finanziaria. della lr 5/2020 è il massimo autorizzabile - somma dei massimi oneri autorizzati - derivanti dall'articolo 4, comma 6 (indennità di funzione spettanti al presidente e vicepresidente) e dall'articolo 2, comma 2 (ufficio di supporto) della stessa legge non per il solo triennio 2020-2022, ma per tutta la legislatura, nel caso la Commissione venga prorogata dopo i 30 mesi di lavori previsti secondo l'art 7 Durata della Commissione speciale. commi 1 e 2.*

*I capitoli citati nella norma finanziaria per il finanziamento della LR n. 5/2020 sono:*

*00008\_S Fondi da trasferire al Consiglio regionale per indennità di carica e di missione spettanti ai componenti del Consiglio e spese di rappresentanza LL.RR. 1/8/1972, n.*

15 - 26/2/1981, n. 9 - 14/1/1985, n. 2 (spese obbligatorie).

00100\_S Spese per il funzionamento e l'esercizio delle competenze del Consiglio regionale (spese obbligatorie)".

La Sezione prende atto di quanto riferito, secondo cui *“non vi sarebbero impedimenti di sorta rispetto alla eventuale istituzione di una quarta Commissione permanente che si occupasse di questioni propriamente riconducibili alle modifiche regolamentari e statutarie”*.

### **5.3 Legge regionale 16 luglio 2020, n. 6. "Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 30 (Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale)."**

(di iniziativa consiliare)

Art. 1 Integrazioni all'art. 1.

1. Al comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale 23 dicembre 2013, n. 30 (Disciplina del Sistema regionale di istruzione e formazione professionale), dopo le parole: "*della legge 10 dicembre 2014, n. 183*" sono aggiunte le seguenti: "*, alla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) ed al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61 (Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107*".

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 1 della L.R. 30/2013 è aggiunto il seguente:

*"2-bis. La Regione, in attuazione del comma 1, persegue in particolare:*

*a) la centralità della persona, attraverso la realizzazione di azioni volte a garantire la partecipazione e la libertà di scelta dei percorsi formativi e di istruzione, l'innalzamento dei livelli culturali e professionali, la continuità educativa, il raggiungimento del successo scolastico e formativo, il riconoscimento delle competenze, comunque e dovunque acquisite, l'inserimento, il reinserimento e la permanenza attiva nel mondo del lavoro;*

*b) la libertà di scelta educativa della famiglia, prestando particolare attenzione alle famiglie economicamente svantaggiate degli studenti che frequentano gli istituti di istruzione e gli organismi di formazione ricompresi nel sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 2;*

*c) la pari dignità dell'istruzione e della formazione professionale, soprattutto al fine di differenziare e valorizzare la pluralità delle offerte e delle metodologie formative, con particolare attenzione alle fasce a maggior rischio di dispersione scolastica e formativa, e di rispondere alle caratteristiche personali e ai diversi stili di apprendimento dei giovani."*

Art. 2 Modificazione ed integrazione all'art. 2.

1. Il comma 1 dell'articolo 2 della L.R. 30/2013 è sostituito dal seguente:  
*"1. È istituito il sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale, di seguito denominato sistema regionale, che opera in coerenza con il sistema regionale dell'apprendimento permanente di cui alla legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1 (Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro)."*

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 2 della L.R. 13/2013, è aggiunto il seguente:  
*"2-bis. La Regione, per le finalità di cui al comma 2, favorisce e sostiene la costituzione dei poli tecnico-professionali di cui all'articolo 13, comma 2 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli) convertito, con modificazioni, in legge 2 aprile 2007, n. 40, quale modalità organizzativa che consente una efficace ed efficiente collaborazione tra il sistema educativo e il sistema socio-economico, in una logica di rete."*

Art. 3 Integrazione all'art. 3.

1. Dopo il comma 2-ter dell'articolo 3 della L.R. 30/2013 è inserito il seguente:  
*"2-quater. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina procedure, modalità, requisiti e standard di qualità per l'accreditamento degli organismi di formazione professionale di cui al comma 1."*

Art. 4 Modificazione all'art. 5.

1. L'articolo 5 della L.R. 30/2013, è sostituito dal seguente:

*"1. Il sistema regionale, nel rispetto della normativa statale vigente e degli specifici accordi e intese sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, prevede:*  
*a) percorsi di durata triennale per il rilascio della qualifica professionale e di durata quadriennale per il rilascio del diploma professionale di cui all'articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 226/2005 presso gli organismi di formazione professionale accreditati di cui all'articolo 3, rivolti a giovani in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo;*  
*b) percorsi di durata triennale per il rilascio della qualifica professionale e di durata quadriennale per il rilascio del diploma professionale di cui all'articolo 17, comma 1 del D.Lgs.*

226/2005, presso gli organismi di formazione professionale accreditati di cui all'articolo 3, nell'ambito del sistema duale di cui agli articoli 41 e 43 del D.Lgs. 81/2015 e dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 24 settembre 2015, rivolti a giovani in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo. Tali percorsi sono articolati nelle seguenti modalità, anche complementari:

1) apprendistato, con contenuti di applicazione pratica non inferiori al quaranta per cento dell'orario ordinamentale per il secondo anno e al cinquanta per cento per il terzo anno e quarto anno;

2) alternanza scuola lavoro, con periodi di applicazione pratica non inferiori a quattrocento ore annue;

3) impresa formativa simulata, con periodi di applicazione pratica non inferiore a quattrocento ore annue, quale strumento propedeutico ai percorsi di alternanza scuola lavoro o di apprendistato, con particolare riferimento agli studenti quattordicenni;

c) percorsi di durata triennale per il rilascio della qualifica professionale e di durata quadriennale per il rilascio del diploma professionale di cui all'articolo 4, comma 4 del D.Lgs. 61/2017 presso gli istituti professionali statali, in via sussidiaria rispetto all'offerta formativa indicata alle precedenti lettere a) e b), nel rispetto dei criteri generali stabiliti con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 17 maggio 2018 e con le modalità definite attraverso appositi accordi tra la Regione e l'Ufficio Scolastico Regionale.

2. In applicazione della disciplina nazionale, i diplomi professionali conseguiti al termine del percorso di durata quadriennale costituiscono titolo per l'accesso ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e, previa frequenza di apposito corso di studio annuale, consentono di sostenere l'esame di Stato per l'accesso all'università, all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché agli istituti tecnici superiori (ITS).

3. La Regione favorisce i passaggi tra i percorsi di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale e viceversa di cui all'articolo 8 del D. Lgs. n. 61/2017, con le modalità stabilite dall'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 10 maggio 2018, recepito con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica del 22 maggio 2018.

4. La Giunta regionale con proprie deliberazioni stabilisce annualmente le modalità di attuazione dei percorsi pluriennali di cui al presente articolo e assicura la concertazione e il

*coordinamento fra tutti i soggetti del sistema regionale di cui all'articolo 3, anche allo scopo di elaborare indicazioni e proposte per la Conferenza di Servizio permanente per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) in materia di istruzione e formazione professionale, ai fini della predisposizione del Piano regionale dell'offerta formativa e della programmazione della rete scolastica in Umbria."*

Art. 5 Disposizione transitoria.

1. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale adotta la deliberazione di cui al comma 2-quater, dell'articolo 3 della L.R. 30/2013, come inserito dall'articolo 3, comma 1, della presente legge.

#### OSSERVAZIONI

In merito alla l.r. n. 6/2020 la Sezione, con nota istruttoria del 9 giugno 2021, ha osservato quanto segue.

*"Nella legge regionale n. 6/2020 non è presente una norma finanziaria, in coerenza con quanto specificato dalla relazione tecnica di presentazione della proposta di legge, secondo cui, dalle norme introdotte dagli articoli 1, 2, 3 e 4, "di carattere ordinamentale", "non derivano oneri a carico del bilancio regionale".*

*Il successivo articolo 5 prevede che "entro 180 giorni dall'entrata in vigore della [...] legge la Giunta regionale adotta la deliberazione di cui al comma 2-quater, dell'articolo 3 della L.R. 30/2013, come inserito dall'articolo 3, comma 1, della [...] legge [n. 6/2020]." Secondo detto art. 3, comma 2 quater "la Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina procedure, modalità, requisiti e standard di qualità per l'accreditamento degli organismi di formazione professionale di cui al comma 1."*

*In merito all'art. 5, la relazione osserva che "si introduce un meccanismo di previsione di finanziamento della legge n. 30/2013 aggiuntivo alle modalità già previste, eventualmente anche con altre risorse la cui entità e stanziamento avverrà con l'approvazione annuale del bilancio ai fini di garantire la migliore continuità di programmazione del sistema."*

*Ciò premesso, [la Sezione ha chiesto] di specificare gli interventi finanziati, l'importo a*

*regime della spesa aggiuntiva e l'onere a carico dell'esercizio 2020, che non sono immediatamente deducibili dal testo dell'art. 5 della legge in esame."*

Con nota del 22 giugno 2021 il Presidente dell'Assemblea legislativa ha riferito che *"nel rilievo si fa riferimento a due articoli cinque diversi:*

- 1. all'articolo 5 (Disposizione transitoria) come approvato in commissione e poi in aula nella lr 6/2020, contenente una norma transitoria che detta termini per una delibera di Giunta*
- 2. e contemporaneamente alla relazione presente nell'atto base relativamente ad un articolo 5 - che introduceva un meccanismo di finanziamento aggiuntivo di modifica dell'Art. 7 Norma finanziaria. della l.r. 30/2013 - previsto sì nell'atto base ma poi abrogato in commissione e non più presente nell'atto bis.*

*Quindi il commento e relativo all'art. 5 nella relazione tecnica dell'atto base non va più preso in considerazione, non esistendo più quell'articolo, ma bisogna fare riferimento alla relazione tecnica aggiornata al passaggio in commissione contenuta in calce all'atto n. 161/bis dell'Assemblea legislativa, in cui si scrive:*

*"L'art. 5 contiene una norma transitoria che prevede l'adozione da parte della Giunta regionale della delibera di cui al comma 2 quater, come inserito dall'articolo 3 della presente legge, entro 180 giorni dall'approvazione.*

*In conclusione, non è necessario specificare gli interventi finanziati come richiesto nel rilievo della Corte dei conti, in quanto non è previsto nessuno stanziamento aggiuntivo."*

La Sezione concorda con le considerazioni del Presidente dell'Assemblea legislativa e prende atto del fatto che non vi è stata la modifica, in un primo tempo prevista, della norma finanziaria contenuta nell'art. 7 della l.r. 23 dicembre 2013, n. 30.

Pertanto, la previsione dell'art. 5 della l.r. n. /2020, secondo cui *"la Giunta regionale adotta la deliberazione di cui al comma 2-quater, dell'articolo 3 della L.R. 30/2013,"* non comporta necessità di indicare uno specifico finanziamento, perché – immutato il citato art. 7 - il comma 2 quater ha natura ordinamentale, limitandosi ad impegnare la Giunta a disciplinare *"procedure, modalità, requisiti e standard di qualità per l'accreditamento degli organismi di formazione professionale"*.

In effetti la norma finanziaria della l.r. n. 30/2013, art. 7 continua a disporre che al finanziamento degli oneri si provvede *“con le risorse stanziare dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali”*.

#### **5.4 Legge regionale 16 luglio 2020, n. 7, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina della Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (A.R.P.A.))”.**

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

##### CONTENUTI DELLA LEGGE

Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa che accompagna la proposta di legge in esame, con la stessa si è inteso rivedere la disciplina normativa relativa alla organizzazione, alle competenze e alle modalità di funzionamento dell’A.R.P.A., sia al fine di recepire quanto stabilito con il Regolamento regionale adottato con la D.G.R. n. 83 del 10.3.2016 in materia di articolazione organizzativa della stessa, sia al fine di recepire le novità introdotte dalla legge n. 132 del 28.6.2016. In particolare, con tale ultima legge è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, è stato disciplinato in maniera puntuale l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e sono stati altresì indicati gli interventi di riforma delle leggi regionali che, tuttavia, nella Regione Umbria non erano stati ancora adottati.

Le modifiche, inoltre, si inseriscono nell’ambito del riordino istituzionale di cui alla legge regionale n. 10/2015.

In particolare, le modifiche introdotte riguardano:

- la programmazione dell’attività dell’Agenzia, nell’ambito dell’adeguamento del funzionamento e degli standard della stessa ai principi introdotti dalla normativa nazionale, nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA) (art. 1, che ha modificato l’art. 1 della l.r. n. 9/1998 e art. 2, che ha aggiunto l’articolo 1-bis alla l.r. n. 9/1998);
- la previsione di una Scuola di Alta Formazione Ambientale (SAFA) dedicata alla promozione delle attività di educazione e di informazione ambientale dei cittadini, alla promozione delle attività di formazione, informazione ed aggiornamento professionale degli operatori nel settore ambientale e alla formazione interna (art.

- 3, che ha modificato l'art. 2 della l.r. n. 9/1998 e art. 13, che ha aggiunto l'art. 11-bis alla l.r. n. 9/1998);
- la predisposizione da parte del Direttore Generale della Carta dei servizi e delle attività finalizzata ad informare preventivamente i cittadini sugli standards dei servizi offerti e sulle modalità di svolgimento delle prestazioni (art. 4, che ha aggiunto l'art. 4-bis alla l.r. n. 9/1998);
  - la soppressione del Consiglio di indirizzo (art. 5, che ha abrogato l'articolo 5 della l.r. n. 9/1998);
  - la previsione, tra gli organi dell'Agenzia, della figura del Direttore Dipartimentale per ogni ambito territoriale, in aggiunta al Direttore generale e al Collegio dei revisori dei conti (art. 6, che ha inserito la lettera b-bis, al comma 1, dell'articolo 6, della l.r. n. 9/1998), l'individuazione delle competenze dello stesso, della procedura di nomina e della tipologia del relativo rapporto di lavoro (art. 11, che ha aggiunto l'art. 10-bis alla l.r. n. 9/1998);
  - la procedura di nomina del Direttore generale e i requisiti richiesti, le competenze dello stesso e la previsione delle figure del Direttore Tecnico e del Direttore Amministrativo, in ausilio al Direttore generale (art. 7, che ha modificato l'art. 7 della l.r. n. 9/1998);
  - la fissazione della sede legale e della direzione generale dell'Agenzia nella città di Terni *"in ragione delle elevate criticità ambientali presenti nel territorio ternano, ove insiste la maggior parte delle industrie manifatturiere e siderurgiche dell'Umbria, con evidenti gravi ripercussioni sia a livello ambientale che sanitario"*<sup>44</sup> (art. 9, che ha aggiunto il comma 1-bis all'articolo 9, della l.r. n. 9/1998);
  - la modifica della estensione degli ambiti territoriali dei Dipartimenti che vengono sovrapposti a quelli delle Unità Sanitarie Locali in luogo dei precedenti ambiti

---

<sup>44</sup> Secondo quanto indicato nella "Relazione introduttiva e tecnico-finanziaria" allegata alla proposta di legge atto n. 12 depositato alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy dell'Assemblea Legislativa il 19.12.2019.

sovra-comunali definiti dal regolamento di organizzazione dell’Agenzia (art. 10, che ha modificato l’art. 10, della l.r. n. 9/1998);

- la previsione della possibilità per il Direttore generale di nominare, con provvedimento motivato e revocabile, Direttori di settore scelti tra il personale dipendente dell’Agenzia in possesso di laurea e di comprovata esperienza (art. 11, che ha aggiunto l’art. 10-ter alla l.r. n. 9/1998).

Tali direttori, se nominati, saranno altresì componenti del Comitato tecnico di coordinamento (art. 12, che ha modificato l’art. 11 della l.r. n. 9/1998);

- la previsione della Scuola di Alta Formazione Ambientale (art. 13, che ha aggiunto l’art. 11-bis alla l.r. n. 9/1998).

#### OSSERVAZIONI:

La legge in esame è stata oggetto di due proposte di iniziativa consiliare, la prima classificata quale “Atto n. 12”, depositata alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy il 19.12.2019 e la seconda, classificata come “Atto n. 101” depositata alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy il 28.2.2020, ed entrambi i documenti evidenziano l’assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della Regione.

In particolare, nella “Relazione introduttiva e tecnico-finanziaria” contenuta nella prima proposta è stato evidenziato che *“Le disposizioni introdotte hanno natura meramente ordinamentale e programmatica e dunque non determinano alcun impatto di natura finanziaria”* e nella “Relazione illustrativa e tecnico finanziaria” contenuta nella seconda proposta, che *“la presente proposta di legge ha natura ordinamentale e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della Regione”*.

Il testo della legge regionale approvato, in conformità a quanto evidenziato nei richiamati atti accompagnatori delle proposte di legge, non contiene alcuna norma finanziaria.

A tale proposito deve, invece, osservarsi che alcune delle modifiche introdotte alla disciplina dell’A.R.P.A. come sopra illustrate, comportano necessariamente il sostenimento di ulteriori spese per l’Agenzia.

E ciò, con particolare riferimento alle disposizioni contenute nei seguenti articoli:

- art. 3 e art. 13, riferiti alla istituzione della Scuola di Alta Formazione Ambientale (SAFA) (che hanno, rispettivamente, modificato, l'art. 2 e aggiunto l'art. 11-bis alla l.r. n. 9/1998);
- art. 6, riferito alla previsione, tra gli organi dell'Agenzia, della figura del Direttore Dipartimentale per ogni ambito territoriale, in aggiunta al Direttore generale e al Collegio dei revisori dei conti (che ha inserito la lettera b-bis, al comma 1, dell'articolo 6, della l.r. n. 9/1998);
- art. 7, relativo alla previsione delle figure del Direttore Tecnico e del Direttore Amministrativo in ausilio al Direttore generale (che ha modificato l'art. 7 della l.r. n. 9/1998);
- art. 11, relativo alla facoltà per il Direttore generale di nominare Direttori di settore scelti tra il personale dell'Agenzia in possesso di determinate caratteristiche (che ha aggiunto l'art. 10-ter alla l.r. n. 9/1998).

Pertanto, la dichiarata assenza di maggiori oneri a carico della Regione lascia presupporre che i maggiori costi connessi alle modifiche sopra elencate possano essere sostenute nell'ambito della dotazione finanziaria già assegnata dalla Regione - come prevista dagli articoli 15 e 16 della richiamata legge regionale n. 9/1998<sup>45</sup> - che dovrebbe rimanere invariata rispetto agli anni precedenti.

In dettaglio, la dotazione finanziaria assegnata dalla Regione all'A.R.P.A. è stanziata al capitolo della spesa n. 2490, nell'ambito della Missione 13 "Tutela della Salute",

---

<sup>45</sup> In particolare, l'art. 15 della l.r. 9/1998, "Patrimonio e risorse finanziarie", dispone che "1. Il patrimonio dell'A.R.P.A. è costituito dai beni mobili, immobili ed attrezzature trasferiti dalla Regione ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, nonché da quelli eventualmente attribuiti da Regione, Province e Comuni.

2. Le risorse finanziarie dell'A.R.P.A. sono costituite dalla dotazione finanziaria annualmente assegnata dalla Regione, di cui all'articolo 16, dai proventi derivanti dalle attività svolte sulla base delle convenzioni di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, all'articolo 4, comma 3, nonché dalle entrate di cui all'articolo 2, comma 3-ter".

Il successivo art. 16, "Norma finanziaria", stabilisce che "1. In attesa della determinazione da parte dello Stato della quota del fondo sanitario nazionale da destinare al finanziamento delle agenzie regionali per la protezione ambientale, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, la Regione fa fronte mediante l'istituzione del capitolo 2490 nella parte spesa del bilancio regionale, sul quale sono iscritte per l'esercizio finanziario in corso lire 9.000.000.000 (nove miliardi); il capitolo del bilancio regionale relativo al fondo sanitario nazionale, per il medesimo esercizio, è ridotto di pari importo.

2. Ulteriori risorse del bilancio regionale determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotasse, nonché da fondi comunitari e statali, sono assegnate all'A.R.P.A. per lo svolgimento di specifiche attività di competenza.

Programma 01 “Servizio Sanitario Regionale – Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, ed è rimasta invariata sia per il 2020 che per gli esercizi successivi rispetto al 2018 e al 2019<sup>46</sup>.

Anche nella “Relazione tecnico finanziaria” a corredo della Relazione della I Commissione Consiliare Permanente (Atto n. 12-101/bis), si evidenzia che *“la proposta di legge in esame non intervenendo riguardo alle disposizioni finanziarie presuppone dunque che l’attuazione delle nuove disposizioni avvenga all’interno del sistema di finanziamento sopra descritto e ad ora vigente”*.

Tuttavia, nei precitati atti accompagnatori delle proposte della legge in esame e negli altri atti riferiti all’iter formativo della stessa, pur in presenza di modifiche normative che comportano un incremento dei costi di funzionamento dell’Agenzia, non viene offerta alcuna dimostrazione in ordine all’effettiva copertura di tali maggiori costi nell’ambito della dotazione regionale già stanziata, con conseguente impossibilità di verificare, con la necessaria certezza, l’effettiva invarianza degli oneri a carico della Regione.

Pertanto, con nota istruttoria n. 1168 del 9 giugno 2021 la Sezione ha chiesto alla Regione di riferire *“in merito alla natura delle disponibilità finanziarie destinate alla copertura dei maggiori costi indotti dalle modifiche introdotte ad opera della legge regionale in esame sulla articolazione organizzativa dell’A.R.P.A.”*.

Con nota prot. n. 4021 del 21 giugno 2021 a firma del Presidente dell’Assemblea Legislativa, è stato riferito che *“la proposta di legge in esame non intervenendo riguardo alle disposizioni finanziarie presuppone dunque che l’attuazione delle nuove disposizioni avvenga all’interno del sistema di finanziamento sopra descritto [riportato nella nota n. 39] e ad ora vigente*.

*Con ciò si chiarisce che l’intento del legislatore è stato di non modificare lo stanziamento storico previsto per il funzionamento dell’Agenzia, ma di dettare disposizioni di carattere ordinamentale per l’agenzia, i cui oneri finanziari possono e devono rientrare all’interno dello*

---

<sup>46</sup> Al precitato capitolo di spesa 2490 risultano stanziati per il 2020 (nonché per il 2020 e per il 2021) € 14.213.516,19, invariati rispetto ai due esercizi precedenti.

*stanziamento complessivo trasferito all'ARPA nell'ambito della gestione amministrativa interna all'agenzia stessa" .....*

## **5.5 Legge regionale 10 settembre 2020, n. 8, “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 (Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia).**

(di iniziativa della Giunta regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

Con la legge in esame sono stati ulteriormente prorogati i termini entro cui i soggetti gestori pubblici e privati dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, hanno la facoltà di realizzare gli interventi di adeguamento delle strutture per il funzionamento dei servizi stessi, di cui ai commi 7-ter e 7-quater, dell'articolo 16, della legge regionale n. 30/2005.

Secondo quanto riportato nella Relazione contenuta nel disegno di legge, la proroga è stata necessitata dalle criticità segnalate da alcuni comuni *"legate alla concessione delle autorizzazioni definitive dovute alle difficoltà connesse alla tempistica di trasformazione delle autorizzazioni temporanee in definitive, per cui, anche in conseguenza della emergenza epidemiologica da COVID-19, tali Enti manifestano l'impossibilità di completare gli adeguamenti necessari per alcuni servizi, al fine di ottenere l'autorizzazione definitiva al funzionamento"*.

In particolare, le modifiche introdotte riguardano:

- la proroga del termine che i Comuni possono concedere ai soggetti gestori dei servizi per gli eventuali adeguamenti da effettuare, che non potrà essere successivo al 31 dicembre 2023 (art. 1, comma 1, che ha modificato il comma 7-ter dell'articolo 16, della l.r. n. 30/2015)<sup>47</sup>;
- la proroga del termine entro il quale i Comuni che gestiscono direttamente i servizi socio educativi per la prima infanzia devono individuare gli interventi da realizzare e la programmazione finanziaria degli investimenti (trasmettendo i relativi atti

---

<sup>47</sup> Il termine, inizialmente fissato in "tre anni" dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n.1 del 23.1.2013 (in vigore dal 14 febbraio 2013), era stato già prorogato al 31.8.2020 dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 31.8.2017.

deliberativi alla Regione), fissato in 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione per il 2021 e comunque non oltre il 30 giugno 2021 (art. 1, comma 2, che ha modificato il comma 7-quater, dell'articolo 16, della l.r. n. 30/2015)<sup>48</sup>.

#### OSSERVAZIONI:

La legge in esame introduce modificazioni all'articolo 16 della richiamata legge regionale n. 30/2005 (contenuto nel Titolo IV "Funzioni dei comuni"), in merito alle cui previsioni la norma finanziaria contenuta nel successivo articolo 22 non evidenzia alcun onere.

---

<sup>48</sup> Il termine era stato inizialmente fissato in 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione per il 2018 e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2018, dall'art. 2, comma 2, della l.r. n. 12/2017 che aveva aggiunto il comma 7-quater all'articolo 16 della l.r. n. 30/2005.

## **5.6 Legge regionale 20 ottobre 2020, n. 9, “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività sportive e motorie. Modificazioni e abrogazioni.**

(di iniziativa del Consiglio regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

Con il nuovo testo è la Giunta regionale ad individuare le categorie di persone, che si trovano in condizione di vulnerabilità, di cui si incentiva la partecipazione attiva e l’inclusione sociale, tramite associazioni, con priorità per gli anziani e le disabilità. In tal modo – diversamente da quanto previsto dalla precedente disposizione su cui si interviene - è possibile realizzare i fini di legge senza vincolare le associazioni a svolgere attività necessariamente rivolte a categorie prestabilite di soggetti.

In particolare, in materia di promozione delle attività sportive e motorie per finalità sociali, la legge è costituita da un unico articolo e comma, che sostituisce l’art. 14, comma 1, lettera a) della legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 nei seguenti termini:

*“Accedono ai benefici di cui alla presente legge anche le associazioni senza fini di lucro con sede nel territorio regionale che per statuto o atto costitutivo perseguono finalità sociali anche attraverso progetti di attività sportive e motorie, ed in particolare che:*

*a) svolgono attività associativa finalizzata ad incentivare la partecipazione attiva e l'inclusione sociale di specifiche categorie di soggetti che si trovano in condizioni di vulnerabilità, individuate dalla Giunta regionale con propria deliberazione considerando prioritariamente gli anziani e le persone con disabilità, anche attraverso quote agevolate o ingressi gratuiti;”.*

La precedente lettera a) era così formulata: « svolgono attività associativa finalizzata ad incentivare la partecipazione attiva e l'inclusione sociale delle persone in difficoltà, anche attraverso quote agevolate o ingressi gratuiti, nonché dei migranti, delle persone con disabilità, degli anziani ed ex detenuti e tossicodipendenti;».”

La modifica ha natura ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

**5.7 Legge regionale 4 novembre 2020, n. 10, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 28 (Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)”**

(di iniziativa del Consiglio regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

Con la legge in esame sono state introdotte alcune modificazioni alla legge regionale n. 28 del 2012, relative alla disciplina della partecipazione dei Consiglieri regionali ai lavori dell'Assemblea legislativa e dei suoi organi interni e alla correlazione di tale partecipazione all'emolumento percepito dai Consiglieri. Le modifiche, secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa, sono finalizzate a rendere più rigorosa e puntuale l'applicazione delle trattenute in caso di assenze non giustificate mediante la previsione di una trattenuta in misura fissa da stabilire, unitamente alle cause di assenza giustificata, a cura del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

In particolare, la legge regionale in esame dispone:

- la modifica della rubricazione dell'articolo 13 della l.r. n. 28/2012, da *“Spese di esercizio del mandato e tasso di effettiva presenza”* in *“Spese di esercizio del mandato”* (art. 1, comma 1), e l'abrogazione della disposizione che prevedeva che la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza con la quale viene stabilito l'ammontare del rimborso delle spese di esercizio di mandato (ex art. 13, comma 3, della l.r. n. 28/2012) individuasse le modalità per correlare tale rimborso al tasso di effettiva partecipazione di ciascun Consigliere ai lavori dell'Assemblea e degli altri organismi istituzionali di cui è componente (art. 1, comma 2, che ha abrogato il comma 4, dell'art. 13, della l.r. n. 28/2012).

- Secondo quanto riportato nella “Relazione tecnico-finanziaria”<sup>49</sup>, *“Con la modifica si eliminano le espressioni che correlano il rimborso spese di esercizio del mandato alle presenze effettive alle sedute degli organi consiliari. Tale correlazione potrebbe far apparire il rimborso spese di esercizio una sorta di gettone di presenza, in contrasto con la disposizione per cui la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominate (prevista dalla lett. e), comma 1) art.2 Riduzione dei costi della politica nelle regioni del D.L. 10-10-2012 n. 174 Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.1) è condizione necessaria per le Regioni per avere l'erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale;*
- l'applicazione di una trattenuta in misura fissa per ogni assenza ingiustificata alle sedute dell'Assemblea, dell'Ufficio di Presidenza, delle Commissioni consiliari permanenti, speciali e di inchiesta, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari e di ogni altro organismo formalmente costituito ed interno all'Assemblea legislativa. L'importo della trattenuta e le cause di assenza giustificata sono stabilite dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa (art. 2, commi 1 e 2, che ha introdotto l'art. 13-bis, alla l.r. n. 28/2012).

A tale proposito, la “Relazione tecnico-finanziaria” evidenzia che *“L'articolo 13bis di nuova introduzione invece correla l'effettiva presenza alla parte del trattamento economico dei consiglieri costituito dall'indennità di carica, riducendola in proporzione alle assenze ingiustificate dalle sedute degli organi consiliari.*

*Ciò appare coerente con la disposizione del D.L. 13-8-2011 n. 138 [Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Art. 14 Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali] comma 1 lett. d), secondo cui le Regioni adeguano i loro ordinamenti in modo tale che il trattamento economico*

---

<sup>49</sup> Allegata alla proposta di legge, atto n. 508 depositato alla Sezione Flussi Documentali il 23 ottobre 2020 e alla Relazione della I Commissione consiliare permanente Affari istituzionali e comunitari, atto n. 508-bis approvato in data 26.10.2020.

*dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale.*

*Inoltre, viene prevista una trattenuta in misura fissa per ogni giornata di assenza ingiustificata, mentre il regolamento interno vigente all'art. 3, comma 6 prevede una ritenuta del 3% sull'indennità in caso di assenza non giustificata del Consigliere”;*

- l'applicazione delle disposizioni sopra riportate a decorrere dalla data dell'entrata in vigore delle norme del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa relative alla definizione dell'importo della trattenuta e delle cause di assenza ingiustificata (di cui al comma 1, dell'art. 13-bis, della l.r. n. 28/2012, introdotto dall'art. 2 della legge regionale in esame), data dalla quale non troveranno più applicazione le disposizioni contenute nella deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza adottate sulla base del comma 4, dell'art. 13, della l.r. n. 28/2012, abrogato dall'art. 10, comma 2, della legge regionale in esame (art. 3).

Le modifiche al *Regolamento interno dell'Assemblea legislativa* sono state approvate con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 71 del 27 ottobre 2020 (pubblicata nel BUR Umbria S.G. n. 87 del 18.11.2020). In seguito a tali modifiche, il Regolamento all'art. 3, comma 4, individua le seguenti cause di assenza giustificata:

a)

individuati dall'Ufficio di presidenza;

c) malattia appositamente certificata;

b) gravi ed eccezionali motivi personali o esigenze di cura e assistenza a familiari, nei casi incarico istituzionale per conto dell'Assemblea legislativa o della Giunta regionale oppure impegni inerenti l'esercizio del mandato consiliare specificati nella comunicazione di assenza;

d) partecipazione nella stessa giornata ad altra seduta, in tutto o in parte concomitante, di uno degli organismi di cui al comma 3 (organismi statutari e regolamentari di cui fanno parte).

A mente del successivo comma 4 bis, l'individuazione delle tipologie di giustificazione di cui alla lettera b) sopra riportata e delle modalità di presentazione della

comunicazione relativa all'assenza e alla documentazione da allegare, è stata demandata ad apposito atto da adottare da parte dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa.

L'ammontare della trattenuta in misura fissa sulla indennità di carica, da operare in caso di assenza ingiustificata, è stato determinato in € 125 (comma 6).

La più volte richiamata *"Relazione tecnico finanziaria"*, allegata alla proposta di legge, dà, infine, evidenza del *"Riepilogo effetti finanziari"*, nei seguenti termini:

*"Nel complesso il combinato disposto delle modifiche proposte alla lr 28/12 e delle modifiche in atto al regolamento interno mutano, rispetto alle disposizioni vigenti, il metodo di calcolo e di applicazione delle trattenute al trattamento economico dei consiglieri regionali, in caso di assenza alle sedute degli organismi assembleari, di cui fanno parte.*

*Gli elementi del calcolo che mutano sono:*

*per le assenze ingiustificate*

- *la base su cui calcolare la trattenuta non è più l'indennità tutta, ma solo l'indennità di carica, escludendo quella di funzione;*
- *contemporaneamente la trattenuta ha una misura fissa pari a 125 euro, invece che del 3% dell'indennità (il 3% dell'indennità di carica attuale di 6.600 euro determinerebbe una trattenuta pari a 198 euro);*
- *le assenze con sostituzione non esonerano più i consiglieri dal presentare una giustificazione e pertanto le semplici sostituzioni sono considerate assenze ingiustificate.*

*per le assenze effettive giustificate, ingiustificate o con sostituzione:*

- *non è più rinviato ad una delibera dell'Ufficio di Presidenza di correlare il rimborso delle spese di esercizio del mandato al tasso di effettiva partecipazione dei Consiglieri,*
- *di conseguenza non pare più applicabile la trattenuta dell'1% sul rimborso spese per esercizio del mandato prevista dalle delibere UP vigenti".*

Le tabelle allegate alla relazione danno evidenza delle *"trattenute vigenti e [di] quelle prevedibili con le modifiche proposte dal pdl in esame alla lr 28/2012 ed al regolamento interno dai lavori della Commissione Statuto"*, nei seguenti termini:

Trattenute per assenze alle sedute degli organismi assembleari di cui il consigliere è componente							
Tipologia di trattamento economico per carica, funzione e distanza dalla sede dell'Assemblea legislativa	Trattamento economico vigente secondo Delibera UP 83/2019	DISPOSIZIONI VIGENTI				PDL+MODIFICHE AL REG. INT.	
		3% sull'indennità per ogni assenza ingiustificata <sup>3</sup>		1% del rimborso spese di mandato per ogni giornata di assenza effettiva alle sedute, anche se giustificata o con sostituzione <sup>4</sup>		trattenuta in misura fissa per ogni assenza ingiustificata <sup>5</sup>	
	(euro mensili)			(euro x trattenuta)			
	lordo	lordo	netto	lordo	netto	lordo	netto
<b>Indennità di carica</b>	l'indennità di carica fa parte del reddito imponibile -> la trattenuta comporta riduzione di esso e dell'IRPEF dovuto -> la trattenuta netta è minore della lorda						
consiglieri eletti	6.600,00	198,00	112,86			125,00	71,25
assessore esterno nominato	10.600,00	non si applica				non si applica	
<b>Indennità di funzione</b>	l'indennità di funzione fa parte del reddito imponibile -> la trattenuta comporta riduzione di esso e dell'IRPEF dovuto -> la trattenuta netta è minore della lorda						
presidente giunta regionale	1.700,00	51,00	29,07			non si applica	
presidente assemblea legislativa	1.700,00	51,00	29,07				
vice presidente giunta regionale	300,00	9,00	5,13				
assessore eletto	1.500,00	45,00	25,65				
assessore esterno nominato	0,00	non si applica					
presidenti commissioni/comitati-membri up-capi-gruppo-portavoce	1.500,00	45,00	25,65				
vicepresidenti commissioni/comitati	1.000,00	30,00	17,10				
consiglieri senza incarico	0,00	0,00	0,00				
<b>Rimborso spese esercizio mandato</b>	il rimborso NON fa parte del reddito imponibile -> la trattenuta NON comporta riduzione di esso e dell'IRPEF dovuto -> la trattenuta NETTA è uguale alla LORDA						
presidente giunta regionale	4.150,00			41,50		non si applica	

presidente assemblea legislativa	4.150,00			41,50		non si applica	
vice presidente giunta regionale	0,00			0,00			
assessore eletto	3.750,00			37,50			
assessore esterno nominato	non si applica			non si applica			
per i consiglieri con altri incarichi il rimborso è applicato in funzione della distanza tra Comune di residenza e sede dell'Assemblea legislativa							
residenti a Perugia	3.325,00			33,25		non si applica	
fino a 20km	3.525,00			35,25			
da 21 a 50km	3.825,00			38,25			
da 51 a 70km	3.875,00			38,75			
oltre 70km	4.150,00			41,50			

3 Secondo il Reg. Int. Ass. Leg. Art. 3, co. 6: "In caso di assenza non giustificata, al Consigliere viene operata una ritenuta del 3% sull'indennità."

4 Secondo la LR 28/2012 art. 13 co. 4. Con Delib. UP si correla "il rimborso delle spese di esercizio del mandato dei consiglieri al tasso di effettiva partecipazione di ciascun Consigliere ai lavori dell'Assemblea e degli organismi istituzionali dell'Assemblea legislativa di cui il Consigliere è componente."  
Secondo le Delibere UP 408/2013 e 112/2020 "di prevedere l'applicazione della ritenuta dell'1% sull'importo mensile del rimborso delle spese di esercizio del mandato, per ogni giorno di assenza, per qualsiasi motivo, alle sedute dell'Assemblea legislativa nonché alle sedute degli organi interni dell'Assemblea stessa di cui il consigliere è componente, anche a carico dei Presidenti della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa nonché degli Assessori consiglieri regionali"

5 Secondo il pdl in esame "Sull'indennità di carica è applicata una trattenuta fissa per ogni assenza ingiustificata alle sedute" degli organi dell'Assemblea legislativa. "L'importo della trattenuta" è stabilito "dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa"  
Secondo le modifiche proposte al Regolamento interno Ass. Leg. Art. 3, co. 6: "In caso di assenza non giustificata, al Consigliere viene operata, in attuazione" delle sanzioni previste "dall'articolo 59 dello Statuto, una ritenuta in misura fissa pari ad euro 125 sull'indennità di carica."

Nel complesso si rileva:

- una riduzione della trattenuta unitaria potenziale sulle indennità di carica, in caso di assenze ingiustificate, che nelle ultime due legislature non si sono però verificate, da 198 a 125 euro lordi e da 112,86 a 71,25 euro netti per ogni assenza ingiustificata;
- un annullamento delle trattenute effettive sui rimborsi spese di esercizio di mandato che negli ultimi anni in media sono state applicate 7 volte al mese, per un risparmio medio per l'ente di circa 300 euro mensili totali;
- d'altra parte si prevede un aumento delle trattenute derivante dalle assenze con sostituzione ma non giustificabili ai sensi del nuovo art. 3, comma 4 del Reg. interno che prevede solo quattro ipotesi tassative di motivi giustificanti l'assenza; per tali assenze la trattenuta sarà al lordo di 125 euro e al netto di 71,25 euro, sempre più alta della trattenuta

*che si applicava sul rimborso spese di mandato che variava da un minimo di 33,25 euro ad un massimo di 41,50 euro a seconda della funzione o della distanza dall'assemblea legislativa.*

- *si può considerare che la maggioranza delle assenze effettive siano assenze non giustificabili ai sensi del nuovo comma 4, art. 3 del Reg.int., pertanto l'importo complessivo delle nuove trattenute prevedibili ogni mese dovrebbe più che compensare l'annullamento delle trattenute sui rimborsi spese di esercizio di mandato.*

### **OSSERVAZIONI:**

Prima delle modifiche apportate con la legge in esame, in caso di assenza ingiustificata dei Consiglieri regionali ai lavori dell'Assemblea legislativa e a quelli dei suoi organi interni, veniva operata una ritenuta del 3% sulla indennità totale (di carica e di funzione).

L' "analisi degli effetti finanziari" contenuta nella Relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di legge dà evidenza del raffronto tra la "nuova" trattenuta in misura fissa di € 125 (lordi) e la trattenuta del 3% calcolata sulla sola indennità di carica (€ 198 lordi), senza evidenziare gli importi relativi all'ulteriore trattenuta del 3% sulla indennità di funzione (da € 9 e € 51), come esposti nella tabella di cui sopra, con conseguente evidenza solo parziale degli effetti finanziari delle modifiche apportate.

Inoltre, l' "analisi degli effetti finanziari" evidenzia che "si può considerare che la maggioranza delle assenze effettive siano assenze non giustificabili ai sensi del nuovo comma 4, art. 3 del Reg.int., pertanto l'importo complessivo delle nuove trattenute prevedibili ogni mese dovrebbe più che compensare l'annullamento delle trattenute sui rimborsi spese di esercizio di mandato", senza che tale asserzione sia sostenuta da analisi specifiche che consentano di verificare l'effettivo assorbimento delle trattenute sui rimborsi spese di esercizio del mandato (non più effettuate), da parte della nuova trattenuta in misura fissa.

Con la precitata nota istruttoria del 9 giugno 2021 è stato pertanto chiesto di riferire su quanto sopra osservato e di trasmettere l'atto dell'Ufficio di Presidenza di cui all'articolo 3, comma 4-bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa

(come modificato con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 71/2020), con il quale sono state individuate *“le tipologie di giustificazione di cui al comma 4, lettera b), nonché le modalità di presentazione da parte dei Consiglieri regionali della comunicazione relativa alla propria assenza e la eventuale documentazione da allegare per le finalità di cui al comma 4”*.

Il Presidente dell'Assemblea Legislativa ha riscontrato le richieste con la già menzionata nota prot. n. 4021 del 21 giugno 2021.

Riguardo all'osservazione riferita alla evidenza solo parziale degli effetti finanziari esposti nella relazione tecnico-finanziaria, ha rimandato alla *“parte tabellare della relazione tecnico-finanziaria [...] parte integrante della relazione stessa”* - già considerata da questa Sezione nell'esame propedeutico alla richiesta di chiarimenti formulata - sottolineando la migliore leggibilità degli elementi riferiti alle trattenute sulle indennità di funzione nella stessa riportati rispetto alla omessa formulazione discorsiva. Inoltre, è stato evidenziato che in considerazione del fatto che *“queste trattenute non sono mai state applicate nelle due legislature precedenti [...] evidenziare tale effetto numerico in modo discorsivo sarebbe stato eccessivo rispetto all'effettivo impatto sullo status quo, che di fatto era pari a 0, in quanto tutte le assenze erano state giustificate nelle due legislature precedenti, mentre si è ritenuto più opportuno evidenziare l'impatto sullo status quo dell'eliminazione delle trattenute che erano state effettivamente applicate fino a quel momento sulle spese di mandato”*.

Relativamente alla seconda osservazione, concernente la mancanza di analisi specifiche circa l'asserito assorbimento delle trattenute sui rimborsi spese di esercizio del mandato (applicate negli ultimi anni in media per n. 7 volte al mese per un risparmio medio per l'Ente di circa € 300 al mese) da parte della nuova trattenuta in misura fissa (€ 125 per ogni assenza ingiustificata), è stato comunicato che *“tale asserzione era di fatto non misurabile ex ante, ma potrà essere verificata ex post con l'attuazione della legge stessa, tale asserzione rifletteva l'intento del legislatore portatore delle disposizioni di modifica finalizzate ad una riduzione della pratica di assenze giustificate. Il problema delle assenze giustificate era reale dato che di fatto nelle due legislature precedenti tutte le assenze erano state giustificate - come si è già detto nel chiarimento precedente - . Il Regolamento*

*interno precedente a quello ora vigente, infatti, prevedeva diversi casi di giustificabilità delle assenze ora non più previsti, tra cui per esempio le assenze in commissioni permanenti con sostituzione da parte di un altro consigliere, situazione che in sé non giustifica più l'assenza secondo le modifiche apportate al Regolamento interno in parallelo all'approvazione della legge 10/2020, pratica comunemente utilizzate dai consiglieri regionali.*

*Dai dati forniti dall'ufficio del Bilancio e Ragioneria, che ha effettivamente applicato le trattenute nei mesi successivi all'entrata in vigore della lr 10/2020, possiamo ora osservare l'effettivo impatto finanziario sul bilancio dell'Assemblea legislativa delle modifiche sulle trattenute e sulle assenze ingiustificate introdotte dalla lr 10/2020 e dalle modifiche parallele al Regolamento interno. Nei 5 mesi di applicazione della legge da gennaio a maggio 2021 le assenze ingiustificate, che prima non si verificavano, sono risultate finora 10, con una media per 5 mesi di 2 al mese - il dato però non è definitivo in quanto ci potrebbero essere assenze non ancora comunicate dagli uffici di assistenza agli organi consiliari o in attesa di giustificazione - per un valore di trattenute pari a 125 euro per 10 assenze = 1.250 euro in 5 mesi.*

*Tale valore risulta di poco inferiore al valore di 1.500 euro, che si ottiene da 5 mesi x 300 euro mensili medi che si ottenevano dalle trattenute sui rimborsi spese per l'esercizio del mandato. Essendo stata anche introdotta nel regolamento interno la modalità telematica di partecipazione alle sedute delle commissioni e dei comitati, che ha dato possibilità di partecipazione alle sedute anche a distanza dalla sede fisica, le assenze dovrebbero essersi ridotte anche per questo, pertanto nel complesso al momento l'impatto finanziario delle modifiche sulle modalità di calcolo delle trattenute per assenze sembra effettivamente essere in pareggio, ossia finora le trattenute per assenze ingiustificate sembrano compensare l'annullamento delle trattenute sui rimborsi spese di esercizio di mandato che si applicavano alle assenze giustificate o meno".*

*Infine, è stata trasmessa a questa Sezione la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 130 del 9 dicembre 2020 avente ad oggetto "Criteri e modalità per la gestione delle assenze dei Consiglieri regionali in attuazione di quanto disposto dall'articolo 3, commi 4 e 4 bis del Regolamento interno, come modificato dalla deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 71 del 27 ottobre 2020", con la quale sono state individuate tassativamente le cause di assenza giustificata e dettagliate le modalità di comunicazione e/o certificazione delle stesse.*

*Nel prendere atto di quanto riferito dall'Assemblea Legislativa, si evidenzia,*

tuttavia, che si sarebbe potuta dare una evidenza più specifica della stima delle “*nuove trattenute prevedibili ogni mese*” offrendo un’indicazione esaustiva delle assenze giustificate effettuate nelle precedenti legislature per cause ad oggi non più giustificabili.

## **5.8 Legge regionale 9 dicembre 2020, n. 13, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009)”.**

(di iniziativa del Consiglio regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

Con la legge in esame sono state introdotte alcune modificazioni alla legge regionale n. 3 del 2013 finalizzate a favorire il ripopolamento delle aree danneggiate, il rilancio economico delle attività e la rivitalizzazione dei paesi, sia mediante l’ampliamento delle tipologie di fabbricati ammissibili al finanziamento per gli interventi di ricostruzione, sia mediante la previsione di ulteriori facoltà e la rimozione di alcuni divieti. Le modifiche, di seguito illustrate nel dettaglio, sono state in parte formulate nella proposta di legge e, in parte, inserite con emendamenti.

In particolare, le modifiche introdotte riguardano:

- l’introduzione di ulteriori tipologie di interventi tra quelli considerati prioritari nell’ambito del Piano di riparto delle risorse assegnate per fronteggiare lo stato di emergenza (art. 1, comma 2, della legge in esame che ha modificato l’art. 2, comma 2, della legge regionale n. 3/2013, aggiungendo le lettere *b bis*, *b ter* e *b quater*).

Si tratta, in dettaglio, delle pertinenze di abitazioni principali dei residenti e costituenti singoli edifici e degli edifici comprendenti unità immobiliari oggetto di ordinanza di sgombero totale o parziale che alla data del sisma risultavano non adibite ad abitazione principale dei residenti o con destinazione d’uso diversa da quella residenziale, purché utilizzate anche solo temporaneamente;

Inoltre, nell’ambito di tale ultima tipologia di immobili, sono stati riconosciuti come prioritari gli interventi su edifici di pubblica utilità sedi di associazioni e di quelli i cui beneficiari dei contributi si impegnino, per almeno cinque anni a pena di decadenza dal contributo, a destinare la propria residenza anagrafica ovvero a nuove attività produttive o ampliamento di quelle esistenti (art. 1, comma 3, che ha inserito il comma 2-bis all’articolo 2).

A tale proposito, la Relazione tecnico finanziaria (aggiornata al testo approvato dalla II Commissione Consiliare permanente), evidenzia che tali modifiche *“esplicitano tipologie di edifici ed unità immobiliari finora non considerati nel riparto delle risorse disponibili, ma ammissibili in quanto non esclusi dalla normativa nazionale che finanziò a suo tempo la ricostruzione del sisma 2009”*;

- il riferimento alla *data della presentazione dei progetti*, sia per l'individuazione delle *“norme tecniche per le costruzioni vigenti”* per la definizione degli interventi di riparazione dei danni e di miglioramento sismico e/o di rafforzamento locale (art. 2 che ha modificato l'art. 3 della l.r. n. 3/2013)<sup>50</sup>, che per l'individuazione del prezzario regionale vigente da utilizzare per la redazione del computo metrico-estimativo ai fini della determinazione del costo ammissibile a contributo (art. 3, che ha integrato i commi 1 e 13 dell'art. 4 della l.r. n. 3/2013 e art. 7 che ha integrato il comma 2 dell'art. 12 della medesimo testo normativo).

A tale proposito, la già menzionata Relazione tecnico finanziaria, evidenzia che *“la modifica mantiene immutato l'onere potenziale dei progetti già presentati e probabilmente aumenta quello dei nuovi progetti. Il finanziamento dei progetti rimane comunque limitato dal piano di riparto delle risorse disponibili”*;

- per le unità immobiliari ammesse a contributo, la rimozione del divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima di due anni dalla data di completamento dell'intervento e del divieto di alienazione del diritto sull'immobile a soggetti diversi da parenti o affini fino al quarto grado, dal locatario, dall'affittuario e dagli enti pubblici, prima del completamento degli interventi di riparazione che hanno beneficiato dei contributi, a pena di decadenza dal contributo e di rimborso delle somme percepite (art. 4 che ha abrogato i commi 1 e 2, dell'art. 9, della l.r. n. 3/2013).

A tale proposito, è previsto che la Giunta regionale detti le necessarie disposizioni per disciplinare i casi dei soggetti dichiarati decaduti dal contributo, o dei loro aventi causa, nella vigenza dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della l.r. n. 3/2013, ora

---

<sup>50</sup> Nella precedente formulazione, la norma faceva riferimento alle *“Norme tecniche di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008”*.

abrogati, affinché possano presentare domanda di finanziamento degli interventi eseguiti o ancora da eseguire (art. 9, comma 2, della l.r. n. 13/2021).

Secondo quanto illustrato nella Relazione tecnico finanziaria, tale modifica è finalizzata a favorire il processo di rivitalizzazione delle aree colpite dal sisma e quello di ricostruzione, *“bloccato in alcuni casi dal vincolo di non mutamento della destinazione d’uso e di non alienazione degli immobili ammessi a contributo”*, nonché, con riferimento alla possibilità di alienare gli immobili, ad allineare la normativa recata dalla l.r. n. 3/2013 a quella vigente per la ricostruzione post-sisma 2016<sup>51</sup>, rimuovendo la conseguente disparità di trattamento.

La Relazione evidenzia inoltre che *“al momento pare che i casi rientranti in questa casistica siano molto limitati [e che] l’abrogazione dei vincoli potrebbe comportare una diversa allocazione delle risorse, comunque entro il limite delle risorse disponibili”*;

- in ordine agli adempimenti connessi all’erogazione del contributo, la previsione della possibilità di regolarizzare la mancanza del DURC (documento unico di regolarità contributiva) - la cui acquisizione è propedeutica all’erogazione - mediante sostituzione da parte dei Comuni nel pagamento degli obblighi contributivi, a valere sull’importo dei contributi concessi (art. 5 che ha modificato l’art. 10 della l.r. n. 3/2013).

Le modifiche apportate, come indicato nella Relazione, intervengono a *“tutela della regolarità contributiva”* e *“in adeguamento alla normativa vigente”*, senza incidere sull’importo del contributo concesso;

- la possibilità di cumulare i contributi previsti dalla l.r. n. 3/2013 con le agevolazioni

---

<sup>51</sup> In particolare, l’art. 6, comma 10 del D.L. n. 189/2016 e s.m.i, il quale disponeva che *“10. Il proprietario che aliena il suo diritto sull’immobile a privati diversi dal coniuge, dai parenti o affini fino al quarto grado e dalla persona legata da rapporto giuridicamente rilevante ai sensi dell’articolo 1 della legge 20 maggio 2016, n. 76, dopo la data del 24 agosto 2016, con riferimento agli immobili situati nei Comuni di cui all’allegato 1, ovvero dopo la data del 26 ottobre 2016, con riferimento agli immobili situati nei Comuni di cui all’allegato 2, e prima del completamento degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione che hanno beneficiato di contributi, ovvero entro due anni dal completamento di detti interventi, è dichiarato decaduto dalle provvidenze ed è tenuto al rimborso delle somme percepite, maggiorate degli interessi legali, da versare all’entrata del bilancio dello Stato, secondo modalità e termini stabiliti con provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 2, comma 2”*, è stato abrogato dall’art. 23, comma 1, lett. c), del d.l. n. 32 del 18 aprile 2019, come convertito dalla legge n. 55 del 14 giugno 2019.

fiscali previste dalla normativa vigente per le eventuali spese eccedenti i contributi stessi (art. 6 che ha modificato l'art. 11 della l.r. n. 3/2013).

Sul punto, la Relazione tecnico finanziaria evidenzia che *“la modifica appare una norma di chiarificazione ed esplicazione delle modalità di erogazione dei contributi previsti dalla legge in esame e non intende comportare oneri aggiuntivi alle risorse disponibili nel piano di riparto delle stesse”*;

- la previsione del contributo per l'autonoma sistemazione (C.A.S.) per i nuclei familiari che devono lasciare temporaneamente la loro abitazione a causa dei lavori da eseguire e per motivi di tutela della salute e della sicurezza, per un massimo di sei mesi (art. 8 che ha inserito il comma 1-bis all'art. 14 della l.r. n. 3/2013).

La richiamata Relazione evidenzia, a tale proposito, che la modifica *“appare creare una nuova casistica di contributi da erogare”*;

- l'adozione, da parte della Giunta regionale, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame, delle deliberazioni necessarie per adeguarsi a quanto previsto dalla l.r. n. 3/2013 così come modificata e, in particolare, per consentire la presentazione delle domande in relazione agli interventi previsti dalle lettere b bis), b ter) e b quater) dell'art. 2, comma 2, della l.r. n. 3/2013, nonché di quelle di cui all'art. 14, comma 1 bis, della medesima legge, prevedendo, per tale ultima tipologia, che la Giunta disciplini anche i casi delle famiglie che hanno dovuto lasciare la loro abitazione prima delle modifiche apportate con la legge in esame.

Tale disposizione, secondo quanto riportato nella Relazione tecnico-finanziaria *“esplicita l'intenzione di concedere il contributo di autonoma sistemazione anche ai nuclei familiari che a causa dei lavori da eseguire nel loro edificio e per motivi di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro hanno già dovuto lasciare la loro abitazione principale, ma che non avendo ordinanza di evacuazione delle loro unità immobiliare non beneficiavano del contributo di autonoma sistemazione”*;

- la mancata applicazione, per le domande relative agli ulteriori interventi previsti dalle lettere b bis), b ter) e b quater) dell'art. 2, comma 2, della l.r. n. 3/2013, per quelle conseguenti alla abrogazione del divieto di mutamento della destinazione d'uso e/o alienazione degli immobili ammessi a contributo e per quelle relative al

contributo di autonoma sistemazione, dell'articolo 19 della l.r. n. 3/2013 il quale consente, a determinate condizioni, la possibilità di ammettere al beneficio dei contributi previsti dalla l.r. stessa anche i soggetti che hanno iniziato i lavori prima dell'entrata in vigore della stessa (art. 9, comma 4, della l.r. n. 13/2020).

Secondo quanto riportato nella Relazione tecnico finanziaria, *“il comma riserva la retroattività delle modifiche per le domande presentate dopo la fine della fase propriamente emergenziale, dopo la quale la Regione ha avuto una più ampia competenza legislativa anche per la definizione dei beneficiari degli interventi”*;

- la previsione, infine, della trasmissione alla Regione da parte dei Comuni, entro 90 giorni dalla presentazione delle predette domande, di tutti i dati necessari ai fini del monitoraggio, della quantificazione e della stima del patrimonio edilizio privato danneggiato, rientrante nelle ipotesi interessate dalle modifiche introdotte dalla l.r. in esame (art. 9, comma 6, della l.r. n. 13/2020).

La più volte richiamata *“Relazione tecnico finanziaria”* aggiornata al testo normativo approvato dalla II Commissione Consiliare permanente (poi definitivamente adottato), dà, infine, evidenza del *“Riepilogo effetti finanziari”*, nei seguenti termini:

*“Nel complesso le modifiche intendono chiarire i processi pendenti sulle risorse residuali all'interno del sistema di finanziamento vigente previsto dall'art.18 della lr 3/2013, articolato come segue:*

- *per il finanziamento degli interventi di riparazione e miglioramento sismico degli edifici gravemente danneggiati dal terremoto del 15 dicembre 2009, con l'art.67-sexies, comma 3 del DL 83 del 22 giugno 2012 furono assegnati da Fondi statali alla Regione Umbria 20 milioni di euro nel 2012 e 15 milioni di euro nel 2013;*
- *ad integrazione del gettito derivante alla Regione Umbria dall'imposta sulla benzina per autotrazione, disposta con l'art. 2 della lr 17 del 9 dicembre 2011 in euro 0,04 nel 2012 ed in euro 0,025 nel 2013 per litro di benzina al fine di far fronte alle spese conseguenti al sisma verificatosi in Umbria il 15 dicembre 2009, tale imposta ha comportato un gettito complessivo relativo agli anni 2012-2013 pari a 10.218.816,98 euro. L'imposta dal 2014 è stata soppressa.*

- *I fondi suddetti sono confluiti nella contabilità speciale n.5427 intestata al Presidente della Regione Umbria e poi a seguito della chiusura della stessa nel 2018 le risorse sono state trasferite al bilancio della Regione Umbria (vedi in proposito l'Ordinanza del dipartimento della protezione civile n.70 del 20 marzo 2013) in appositi capitoli di entrata e corrispondenti capitoli di spesa per l'utilizzo degli stessi fondi.*

*Attualmente nel bilancio regionale 2020-2022 sono stanziati risorse residuali di tali fondi impegnate e imputate agli esercizi in cui le obbligazioni andranno in scadenza nell'ambito della Missione 11: SOCCORSO CIVILE; Programma 02: INTERVENTI A SEGUITO DI CALAMITÀ NATURALI.*

*Le disposizioni transitorie, previste dall'articolo 9, danno scadenze temporali agli atti di Giunta e dei Comuni necessarie alla piena attuazione delle nuove disposizioni. Gli atti stessi determineranno se il complesso delle disposizioni del pdl comporterà la redistribuzione delle risorse per la ricostruzione del sisma del 15 dicembre 2009 già stanziato ed in ogni caso nei limiti delle risorse disponibili.*

*In conclusione, il sistema di finanziamento della lr 3/2013 non viene mutato e non si intende introdurre una nuova norma finanziaria per il pdl in oggetto o modificare quella vigente all'art. 16 della lr 3/2013”.*

## OSSERVAZIONI

Le modifiche introdotte alla legge regionale n. 3/2013 dalla legge regionale in esame, secondo quanto indicato dalla Relazione tecnico finanziaria, potranno comportare una *“redistribuzione delle risorse per la ricostruzione del sisma del 15 dicembre 2019 già stanziato ed in ogni caso nei limiti delle risorse disponibili”.*

Tuttavia, occorre osservare che in seguito all'aggiunta del comma 1-bis all'art. 14 della l.r. n. 3/2013 (ad opera dell'articolo 8, della l.r. n. 13/2020) è stata prevista la concessione del contributo di autonoma sistemazione anche ai nuclei familiari che devono lasciare temporaneamente la propria abitazione principale a causa dei lavori da eseguire e per motivi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, senza alcun riferimento alla sussistenza di ordinanza sindacale di sgombero.

Tale previsione che, come evidenziato anche dalla Relazione tecnico finanziaria

*“appare creare una nuova casistica di contributi da erogare”, non sembra in linea con quanto stabilito dalla O.P.C.D.M. n. 3853 del 3 marzo 2010, secondo la quale “il Commissario delegato è autorizzato ad assegnare [...] ai nuclei familiari la cui abitazione principale, abituale e continuativa, sia stata distrutta in tutto o in parte o sia stata gravemente danneggiata, ovvero sia stata sgomberata in esecuzione di provvedimenti delle competenti autorità, un contributo per l'autonoma sistemazione [...] I benefici economici di cui al presente comma sono concessi a decorrere dalla data di sgombero dell'immobile”<sup>52</sup>, nonché dai successivi atti adottati dal Commissario Delegato per la Protezione Civile (ordinanza n. 147 del 5 luglio 2010) e dalla Regione Umbria (Deliberazioni G.R. nn. 410/2013 e 39/2014), nei quali si fa riferimento ad “unità immobiliari che siano state sgomberate”.*

Relativamente al contributo in parola, la Regione è nuovamente intervenuta con la legge regionale n. 3/2021, apportando le seguenti modifiche:

- con l'articolo 17, comma 1, ha disposto l'abrogazione dei commi 1-bis e 2 dell'articolo 14 della l.r. n. 3/2013;
- con l'articolo 18, comma 1, ha riproposto le disposizioni contenute negli abrogati commi 1-bis e 2 dell'articolo 14, nell'articolo 13-bis inserito nella richiamata l.r. 3/2013 e rubricato *“Contributo per i nuclei familiari in difficoltà abitativa”*<sup>53</sup>.

A tale proposito, nella Relazione al disegno di legge è stato evidenziato che *“Gli articoli 13, 14 e 15 [articoli 17, 18 e 20 nel testo definitivo approvato in seguito all'inserimento delle disposizioni introdotte con emendamento] sono stati elaborati d'intesa con il Dipartimento della Protezione civile a seguito delle osservazioni del 18.01.2021 con le quali sono stati sollevati dubbi di costituzionalità con riferimento al comma 1 bis dell'articolo 14 della l.r. 3/2013, inserito dall'articolo 8, comma 1, della l.r. 13/2020, laddove detta previsione prevedeva un ulteriore contributo per l'autonoma sistemazione, per un periodo massimo di sei*

---

<sup>52</sup> Cfr. art. 4, comma 1.

<sup>53</sup> In particolare, l'art. 13-bis, inserito nel testo della l.r. n. 3/2013, dispone che *“1. La Regione riconosce un contributo, per un periodo massimo di mesi sei, per i nuclei familiari che, a causa dei lavori da eseguire nell'immobile in cui risiedono e per motivi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, devono lasciare temporaneamente la propria abitazione principale e trovare un'altra sistemazione. 2. La Giunta regionale stabilisce, con proprio atto, criteri, modalità e procedure per l'erogazione del contributo di cui al comma 1.”.*

*mesi, ai nuclei familiari che a causa dei lavori da eseguire e per motivi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, devono lasciare temporaneamente la propria abitazione principale. Il Dipartimento, quindi, propone che la Regione modifichi detta norma specificando la diversa natura e copertura finanziaria del contributo previsto dall'articolato in esame rispetto a quello di cui alla predetta Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha esaurito i propri effetti al momento della cessazione dello stato di emergenza dichiarato per il sisma del 2009.*

*Pertanto, con l'attuale formulazione si aderisce alle osservazioni del Governo e pertanto è stato abrogato il comma 1 bis dall'articolo 14 della l.r. 3/2013 e nell'articolo di nuovo inserimento nella stessa l.r. 3/2013, art. 13bis, è stata prevista la corresponsione del contributo regionale in favore dei nuclei familiari che, a causa dei lavori da eseguire e per motivi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, devono lasciare temporaneamente la propria abitazione principale e trovare un'altra sistemazione. Con la disposizione transitoria dell'art. 15 [20] viene demandata alla Giunta regionale la definizione della normativa attuativa di dettaglio, affinché i nuclei familiari possano presentare la domanda di contributo.*

*Le disposizioni qui in esame trovano ampia copertura nel vigente articolo 18 della l.r. 3/2013 poiché il sistema di finanziamento previsto da tale disposizione non viene mutato”.*

In merito all'operatività e agli effetti delle modifiche apportate dalla l.r. n. 3/2021, le disposizioni transitorie, contenute nell'art. 20 della stessa, prevedono che:

*“1. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale adotta la deliberazione di cui all' articolo 13 bis, comma 2, della l.r. 3/2013, come inserito dalla presente legge, anche al fine di consentire la presentazione delle domande di cui allo stesso articolo 13 bis, comma 1 della medesima l.r. 3/2013, come inserito dalla presente legge.*

*2. Con la deliberazione di cui al comma 1, inoltre, la Giunta regionale detta le necessarie disposizioni per disciplinare i casi dei nuclei familiari che, a causa dei lavori da eseguire e per motivi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, hanno dovuto lasciare temporaneamente la propria abitazione principale e trovare un'altra sistemazione nella vigenza delle disposizioni della l.r. 3/2013 nel testo antecedente rispetto all'inserimento dell'articolo 13 bis, affinché possano presentare la domanda di contributo previsto dallo stesso articolo 13 bis, come inserito dalla presente legge”.*

Sul punto si evidenzia che le ulteriori modifiche apportate dalla l.r. n. 3/2021,

sembrano non aver soddisfatto le richieste del Dipartimento della Protezione Civile in quanto, pur qualificando in modo diverso i contributi in esame (*“Contributo per i nuclei familiari in difficoltà abitativa”* anziché *“contributo per l'autonoma sistemazione”*), hanno lasciato invariata la copertura finanziaria che continua a fare capo al sistema di finanziamento previsto dall'art. 18 della l.r. n. 3/2013<sup>54</sup>, con il conseguente permanere dei rilevati dubbi di costituzionalità.

A tale proposito, con la nota istruttoria del 9 giugno 2021 è stato chiesto all'Amministrazione di *“trasmettere copia delle relative ‘osservazioni del 18.01.2021’, di riferire sulle valutazioni in base alle quali si è ritenuto che la spesa per il ‘contributo per i nuclei familiari in difficoltà abitativa’ trovi comunque copertura nell’ambito del sistema di finanziamento delineato dall’art. 18 della l.r. n. 3/2013 e, in particolare, di fornire ogni evidenza circa l’intesa raggiunta con il Dipartimento della Protezione Civile sulle disposizioni introdotte dalla l.r. n. 3/2021 dalle quali risulti il superamento da parte dello stesso dei dubbi di costituzionalità.”*

Le richieste sono state riscontrate con le note del Presidente dell'Assemblea Legislativa prot. n. 4021 del 21 giugno e n. 4053 del 22 giugno 2021 e con la nota della Presidente della Giunta regionale n. 126331 del 5 luglio 2021.

In dettaglio, l'Assemblea Legislativa ha trasmesso le osservazioni formulate dal Dipartimento della Protezione Civile in data 18 gennaio 2021 e della risposta della Presidente della Giunta regionale del 5 febbraio 2021 e ha dato evidenza degli ulteriori confronti intervenuti con il precitato Dipartimento<sup>55</sup> *“in fase propedeutica alla delibera del*

---

<sup>54</sup> L'articolo 18 (*Norma finanziaria*) della l.r. n. 3/2013 prevede che *“1. Agli oneri connessi all'attuazione della presente legge si provvede con le risorse previste dall'articolo 67-sexies, comma 3 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134, nonché con le disponibilità di cui alla legge regionale 9 dicembre 2011, n. 17 (Misure urgenti in materia di tributi regionali). Tali risorse finanziarie sono versate nella contabilità speciale appositamente istituita”*.

<sup>55</sup> Nello specifico dalla risposta si evince che con successiva mail del 27 gennaio 2021 il Dipartimento della Protezione Civile aveva proposto l'inserimento di una ulteriore disposizione nella l.r. n. 3/2021 recante *“Agli oneri connessi all'attuazione dell'art.13 bis della presente legge si provvede specificatamente con le disponibilità di cui alla richiamata legge regionale 9 dicembre 2011, n.17”* che la Regione, come riportato nella risposta del 5 febbraio 2021, ha ritenuto di non inserire come peraltro di non modificare la norma finanziaria di cui al vigente articolo 18 della l.r. n. 3/2013, dichiarando a tale proposito che *“la disposizione aggiuntiva proposta [...] non muta né chiarisce il già efficace ed esaustivo sistema di finanziamento previsto”*.

*consiglio dei ministri che ha confermato la posizione della Regione Umbria, non impugnando né la lr 13/2020, né la 3/2021 che intervenivano sul nuovo contributo introdotto all'interno della L.R. 8-2-2013 n. 3 'Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009' ed oggetto del rilievo della Corte dei conti e dei dubbi del Dipartimento della Protezione civile".*

*È stato inoltre specificato che l'intento del legislatore è stato quello di "rendere possibile l'erogazione del contributo – di nuova definizione ed introduzione – a valere sulle risorse finanziarie disponibili per l'attuazione della lr 3/2013, ovviamente nel rispetto dei vincoli finanziari delle diverse fonti di finanziamento regionali o nazionali. Tali risorse sono inoltre state integrate con 200.000 euro nella stessa manovra di bilancio della lr 3/2021 con l'art. 5 della L.R. 8-3-2021 n. 4 Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2021)"<sup>56</sup>.*

*Con la successiva nota della Presidente della Giunta regionale (prot. 0126331 del 5 luglio 2021) è stato evidenziato che "le osservazioni del Dipartimento sono state recepite con l'emanazione dell'articolo 5 della l.r. 8/03/2021, n. 4 [...] che ha disposto l'autorizzazione di spesa di € 200.000,00 [...]. E' stato quindi specificato che "con la successiva l.r. n. 5/2021 di approvazione del Bilancio di previsione regionale 2021-2023 e relativo Bilancio gestionale 2021-2023, in attuazione della sopra riportata disposizione, è stato istituito alla Missione 11 "Soccorso civile", Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali", Titolo 1, il capitolo di spesa 03028\_S "Finanziamento con risorse regionali, interventi conseguenti al sisma del 15/12/2009 di cui alla l.r. 3/2013 - art. 5 l.r. n. 4 del 08/03/2021" con uno stanziamento di euro 200.000,00 per l'anno 2021.*

*Come emerge dall'articolo 5 della l.r. n. 4/2021, la finalità di tale spesa di € 200.000,00 (natura della spesa) non è rivolta solamente alla concessione di contributi per i nuclei familiari in difficoltà (articolo 13 bis l.r. n. 3/2013), ma anche a finanziare altri interventi, sia nuovi interventi introdotti dalla LR 13/2020, sia interventi già previsti dalla legge 3/2013 per i quali si rendono necessarie risorse integrative. In sostanza è finalizzata a 'favorire il completamento*

---

<sup>56</sup> La richiamata disposizione prevede che "1. Al fine di favorire il completamento degli interventi conseguenti al sisma del 15 dicembre 2009 di cui alla legge regionale 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009) è autorizzata per l'anno 2021, ad integrazione delle risorse finanziarie disponibili ad essi vincolate, la spesa aggiuntiva di euro 200.000,00 alla Missione 11 "Soccorso civile", Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali", Titolo 1 del Bilancio regionale di previsione 2021-2023."

*degli interventi' come disposto dal più volte richiamato articolo 5''.*

Si prende atto della documentazione e dei chiarimenti offerti dall'Amministrazione nonché della mancata impugnazione delle disposizioni in esame , che consentono di superare le osservazioni formulate e sopra riportate.

## **6. Conclusioni**

L'esame delle leggi regionali del 2020 ha evidenziato il permanere delle diffuse carenze ed omissioni già riscontrate con riferimento alla produzione legislativa degli anni precedenti, sia nella regolamentazione delle attività preordinate all'emanazione delle leggi, sia nel testo e nelle relative relazioni tecniche esaminate.

Si deve rilevare che non è stato dato seguito all'impegno assunto dall'Amministrazione in occasione dell'adunanza predibattimentale del 9.11.2020 (riferita al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione 2019) in ordine alla revisione della legge regionale di contabilità per regolamentare le procedure e la quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

Restano attuali, pertanto, le osservazioni contenute, da ultimo, nella Relazione annuale riferita alle leggi regionali adottate nel 2019<sup>57</sup> in merito alla necessità di una più adeguata formulazione degli atti che regolamentano il procedimento di formazione delle leggi. Si osserva inoltre che è stata colta solo in parte l'opportunità di intervenire sulla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, come già evidenziato da questa Sezione in sede di analogo disamina per gli anni pregressi.

Come già evidenziato in precedenza, anche per il 2020 gli atti di accompagnamento delle singole leggi continuano a presentare contenuti e strutture non uniformi che, oltre a rendere difficoltosa la lettura, incidono anche sul conseguimento dell'obiettivo di evidenziare e trattare in modo esaustivo gli aspetti

---

<sup>57</sup> Approvata da questa Sezione con la deliberazione n. 115/2020/RQ depositata in data 4.8.2020.

finanziari delle norme. E ciò anche a causa della indeterminatezza e di un non sempre accurato coordinamento delle disposizioni regolamentari del Consiglio e della Giunta. A tal proposito, le *“competenze delle strutture preposte alla valutazione preventiva dei disegni di legge di iniziativa della Giunta (Servizi amministrativi interni, Comitato legislativo), appaiono definite o comunque esercitate in funzione di esigenze diversificate che spesso perdono di vista gli aspetti finanziari; ciò potrebbe ricondursi alla eterogeneità dei profili professionali dei loro componenti”*<sup>58</sup>.

Inoltre, sulle residue carenze e omissioni riscontrate - che rischiano di riflettersi in negativo sulla efficacia dell'analisi finanziaria e, in definitiva, sulla corretta attuazione dell'obbligo di copertura - incidono la rilevata disomogeneità delle relazioni tecniche e l'inadeguatezza di queste e dell'ulteriore documentazione a corredo dei progetti di legge ad assolvere alla propria funzione mediante una strutturata rappresentazione dei diversi argomenti meritevoli di trattazione separata quali, in particolare, l'individuazione delle norme portatrici di oneri finanziari, la specificazione per ciascuna di esse della tipologia di spesa prevista, la quantificazione dei relativi oneri e l'indicazione dei mezzi di copertura.

Invero, negli atti di accompagnamento delle proposte di legge si ravvisa ancora la tendenza a privilegiare la descrizione dei contenuti sostanziali e delle finalità delle leggi (elementi propri della relazione illustrativa), che spesso si confondono con i profili inerenti agli aspetti finanziari (propri della relazione tecnico-finanziaria), i quali ultimi devono invece costituire oggetto di separata trattazione, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196/2009.

Pertanto, come già più volte segnalato, affinché la valutazione degli aspetti finanziari possa dispiegarsi in termini adeguati, uniformi e sistematici - anche attraverso una puntuale ripartizione dei compiti affidati ai diversi centri di competenza - è necessario un sollecito intervento di revisione delle previsioni normative e regolamentari e di ridefinizione dei contenuti *standard* dei documenti di accompagnamento delle proposte di legge, in particolare della relazione tecnico-

---

<sup>58</sup> Cfr. Relazione annuale sulle leggi regionali adottate nell'anno 2018 dalla Regione Umbria sopra richiamata, approvata con deliberazione n. 65/2019/RQ del 13.6.2019.

finanziaria, da trattare separatamente rispetto alla illustrazione degli aspetti sostanziali e delle finalità della legge.

Al riguardo, si rinnova l'indicazione per l'adozione delle modifiche agli atti legislativi e regolamentari che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi regionali al fine di rimuovere definitivamente criticità analoghe a quelle più volte riscontrate (cfr. par. 4.1).

Con riferimento alle leggi regionali emanate nel corso del 2020 ed esaminate nella presente relazione, il legislatore ha affrontato il tema della copertura finanziaria con soluzioni talvolta inadeguate che, a seconda dei casi, possono riepilogarsi:

(a) nell'assenza di motivazioni a supporto della ritenuta non onerosità della norma, non esplicitata nel testo di legge ed enunciato senza motivazioni nella relazione tecnica. In particolare, ciò si è rilevato per le leggi regionali:

- n. 4/2020, per la quale la Regione ha ritenuto non onerosa l'assistenza rimborsabile quale ulteriore forma di sostegno all'occupazione (art. 1, commi 1 e 2), senza fornire alcuna motivazione al riguardo;

- n. 7/2020, per la quale, pur in presenza di modifiche ordinamentali relative all'Agenzia regionale A.R.P.A., che comportano incrementi di spese di funzionamento della stessa, non è stata data adeguata dimostrazione in ordine all'effettiva copertura di tali maggiori oneri nell'ambito della dotazione regionale già stanziata.

(b) nel dare copertura a spese autorizzate mediante riduzione di apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese ulteriori rispetto a quella indotta dalla legge emanata, in ogni caso senza evidenziarne la composizione e la capienza. In particolare, con riferimento alla legge regionale n. 4/2020, la scheda tecnica non specifica in modo certo le fonti di finanziamento, limitandosi ad indicare in termini generici riduzioni di spese, senza fornire adeguata precisazione circa il loro mancato impiego per le altre finalità a cui erano originariamente destinate.

