



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2018 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 2018 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.)

Magistrati:

Consigliere Vincenzo Busa

Referendario Annalaura Leoni

Hanno collaborato:

dott. Lorenzo Grassini

dott.ssa Cristiana Guastalvino

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei Conti

Il principio di copertura delle leggi di spesa secondo cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*, è enunciato all’art. 81 della Costituzione. Esso è direttamente applicabile non solo allo Stato ma anche alle Regioni (cfr. sentenze Corte Cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), in virtù del disposto dell’art. 19, comma 2, della *“Legge di contabilità e finanza pubblica”* n. 196 del 2009 (di seguito, anche *“legge di contabilità pubblica”*), in cui si afferma che *“...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”*.

Ne consegue che anche le norme regionali soggiacciono al vaglio della Corte Costituzionale in relazione ai precetti contenuti nell’art. 81 cit. (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, C. Cost., sent. n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961).

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’espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall’art. 17¹ per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non 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.»* (C. Conti, Sez. Aut. delibera n. 10/2013/INPR).

Ciascuna Regione, pertanto, a livello normativo 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.

¹ Le disposizioni contenute nella legge di contabilità pubblica e, in particolare, nell’art. 17 citato, costituiscono regole specifiche del principio di equilibrio del bilancio espresso dall’articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Esse non comportano un’innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l’altro, dall’*incipit* della norma: «in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata -dalla crescente complessità della finanza pubblica (Cfr. C. Cost. n. 176 del 2012).

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall' art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la competenza a predisporre le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

L'attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo risponde all'esigenza di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione.

La relazione annuale delle Sezioni regionali della Corte dei conti è indirizzata al Consiglio regionale al fine di “[...] *‘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’*” (deliberazione citata n. 10/2013/INPR).

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).

Il comma 8, dell'art. 1 d.l. n. 174/12 prevede, altresì, la trasmissione della relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze *“per le determinazioni di competenza”*.

2. Normativa di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa

La disciplina di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa è rinvenibile nella legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009 che, come si è detto, è estensibile anche alle leggi regionali. Disposizioni in merito alla copertura finanziaria di quest'ultime sono previste anche all'art. 38 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

In particolare, occorre preliminarmente ribadire che, per dare attuazione al principio di copertura, la legge di contabilità pubblica, all'art. 17, comma 3, 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 [...]”*.

Il medesimo art. 17, comma 3, prevede altresì 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. E' stato così sancito 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 relazione tecnica in argomento 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); 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 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" (Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).

Nella relazione tecnica occorre comprovare la "neutralità finanziaria" in tutti i casi in cui si assume l'invarianza di gettito.

Con l'introduzione del bilancio pluriennale, tanto la quantificazione degli oneri quanto la copertura, oggetto di relazione tecnica, devono essere riferite all'orizzonte temporale preso in considerazione dal bilancio stesso (triennio).

La Corte Costituzionale ha ritenuto che l'obbligo di copertura abbia una portata generalizzata e debba intendersi esteso, pertanto, a qualunque atto normativo, a prescindere dall'esercizio sul quale gli effetti finanziari vadano a gravare; invero, non sarebbe congruo - ritiene il Giudice delle leggi - permettere ad una legge di impegnare spese senza la valutazione degli oneri conseguenti e quindi senza la correlativa assunzione di responsabilità politica da parte dei proponenti, soltanto perché i suoi effetti sono differiti nel tempo (C.Cost. n. 1/1996).

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 presentati².

² E' da ritenere, in particolare, che le commissioni consiliari, al pari delle commissioni parlamentari, debbano richiedere la relazione per tutte le proposte e gli emendamenti sottoposti al loro esame.

3. La verifica della copertura finanziaria

La verifica della copertura finanziaria presuppone quattro distinte fasi di accertamento, riguardanti (i) il preliminare riscontro della “onerosità” della legge, (ii) la individuazione della tipologia (morfologia) giuridica degli oneri finanziari, (iii) la quantificazione dei medesimi oneri e (iv) l’individuazione delle risorse necessarie alla relativa copertura.

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 ed 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”*³.

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 di onere importato dalla norma sostanziale è desumibile dal contenuto e dalle indicazioni della norma medesima. In quest'ottica, 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 da 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*

³ Sul tema si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte Costituzionale: n. 224/2014, n. 214/2012, n. 212/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 70/2010.

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;

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'onere⁴. 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 riflettano inevitabilmente sulla copertura finanziaria della medesima.

3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria

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. Corte Cost. sent. n. 70/2012).

⁴ 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 [...]"*.

La quantificazione di una spesa va tenuta concettualmente distinta dalla sua copertura finanziaria, ma i due elementi risultano strettamente connessi, nel senso che presupposto determinante di una corretta copertura è sempre la precisa quantificazione dell'onere da sostenere (cfr. Corte Cost. n. 386/2008);

L'operazione di quantificazione degli oneri si sostanzia nella *“valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, 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 deve essere svolta non soltanto con riferimento all'esercizio in corso ma - ricorrendone i presupposti - deve interessare ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

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 attenzione agli istituti previsti dalla legge n. 196/09 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 norme 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 fa obbligo di riportare nella relazione tecnica *“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”*.

L'obbligo di copertura non può ritenersi assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i predetti dati ed elementi. 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).

Come anticipato al precedente paragrafo, l’obbligo della copertura finanziaria si atteggia diversamente in relazioni 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, per le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese **inderogabili** o meramente **previste**, 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 stimato⁵;
- 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”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). 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 scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR);

⁵ Si evidenzia che la legge di riforma n. 163 del 2016, all’articolo 3, comma 1, lettera a) ha 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 12bis, 12ter e 12quater 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, della legge di contabilità pubblica)⁶;
- 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 (cfr. art. 3 del d.lgs. 76/2000). 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”*;

A fronte di una norma che richiama, riproponendone l'efficacia, una legge pregressa, si rende necessario 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 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 un comune o un consorzio tra enti locali (cfr. art. 19, comma 2, legge di contabilità).

⁶ Invero, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell'ambito delle spese modulabili, non sono tuttavia possibili con riguardo a 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.

E' da ritenere altresì che la legge di spesa debba farsi carico di indicare la copertura direttamente e non *ex post*, qualora la stessa individui genericamente la copertura nei fondi comunitari o su un "paniere promiscuo" di risorse finanziarie (Cost. n. 51/2013)⁷.

3.4 L'individuazione dei mezzi di copertura

I mezzi di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicati al comma 1 dell'art. 17 della l. n. 196/2009, così che non sono ammesse tipologie di copertura alternative alle 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;
- b) **modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa** previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;
- c) **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa**⁸;
- d) **modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate**.

Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Alla stregua delle pronunce del Giudice delle leggi, i mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella **legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio** (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958).

Come anticipato al paragrafo 3.3, con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa, si richiama il disposto dell'articolo 38 del decreto legislativo

⁷ Secondo il principio contabile 3.12 All. 4.2 "Le entrate UE sono accertate [...] a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l'Ente ha programmato di eseguire la spesa".

⁸ Nella più volte richiamata delibera n. 10/2013/INPR si aggiunge che il mezzo di copertura mediante l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce "la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla preconstituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio. In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità".

10 agosto 2011, n. 118 che, nell'esplicitare l'obiettivo di armonizzare la 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. E' consentito, invece, rinviare la quantificazione e la copertura dell'onere annuo alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa **non obbligatorie**.

Ad evidenza, 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.

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 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 [o comunque destinate ad altri fini], la pretesa autosufficienza [di detta partita di bilancio] non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

La copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (C. Cost., sent. n. 70/2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966); a tal fine si richiede una tecnica di copertura ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (C. conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13). Per ciò stesso non è ammessa una copertura *ex post*, ad esempio mediante crediti futuri (ex multis, C. Cost. sent. n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970) né facendo riferimento ad un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (C. Cost. sent. n. 13/1987).

A fronte di una eventuale scarsità degli **accantonamenti ai fondi speciali**, occorre individuare altre risorse puntando sulle restanti modalità di copertura.

In proposito si evidenzia che la **riduzione di autorizzazioni di spesa** rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma 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 nella relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la 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 rilievo fondamentale anche per:

- (i) valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate alle finalità originarie;
- (ii) confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione.

L'utilizzo di nuove o maggiori entrate richiede necessariamente un preliminare, correlato intervento normativo che ne preveda anche l'ammontare. Non possono perciò essere utilizzate a copertura, le maggiori entrate derivanti dall'andamento del gettito a legislazione vigente, come, ad esempio, le maggiori riscossioni derivanti dall'attività di accertamento e controllo, il maggior gettito realizzato in un quadro macroeconomico più favorevole del previsto ovvero i risultati di gettito superiori rispetto alle stime effettuate in sede di relazione tecnica. Il divieto di utilizzare tali maggiori entrate è espressamente sancito dall'articolo 17, comma 1-bis, della legge 196/2009.

Come si è detto, le disposizioni che danno luogo ad oneri semplicemente stimati o valutati devono essere accompagnate da un attento monitoraggio, negli esercizi successivi, degli effetti finanziari. Ciò si rende necessario, infatti, non per rimediare alla inadeguatezza della copertura iniziale, ma per la copertura dell'eventuale debordo degli oneri di cui la disposizione legislativa reca previsione e, pertanto, nel solo caso in cui l'onere si riveli superiore a quello previsto, in tal caso rendendosi necessaria, per la parte eccedente, una nuova copertura. In breve, il monitoraggio degli effetti finanziari della norma è funzionale all'esigenza di riscontrare l'evolversi dell'onere in fase di attuazione dell'intervento previsto dalla norma, non alla modalità di copertura originariamente indicata nella norma stessa.

3.5. La giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ulteriori chiarimenti in ordine alla portata del principio di copertura delle leggi di spesa possono essere tratti dalle pronunce adottate in materia dalla Corte costituzionale nel corso del 2018.

In particolare, con sentenza n. 101/2018 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza, in tale decisione la Corte ha avuto modo di sottolineare che *“la mancata previsione della “neutralità finanziaria” per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente vulnus per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. [...]. Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi”*.

Merita segnalazione, poi, la sentenza n. 147 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13, ha affermato che l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009 – secondo cui *“[l]e 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”* – è disposizione specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., e *“prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”*.

Con sentenza n. 172 è stato, poi, chiarito che, in caso di risorse afferenti a fondi statali ai quali la normativa di riferimento abbia attribuito una destinazione vincolata (nella fattispecie il fondo per lo sviluppo e la coesione), una autorizzazione di spesa che preveda l'impiego di tali risorse al di fuori degli interventi programmati, si tradurrebbe *“in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme”* con sua conseguente illegittimità.

La violazione dell'art. 81, comma 3, Cost. ha altresì concorso a determinare la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma della regione Basilicata che *“nell'escludere i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha in effetti previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale. Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale (di cui alla lettera b dell'impugnato art. 33), è passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti, sicché non è consentita dalla legislazione nazionale”*.

La Corte costituzionale ha altresì ritenuto che interventi che attengono a profili sociali e professionali - nella fattispecie misure finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da disturbi dello spettro autistico, da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale - non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria, con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni che ciò prevedano causa la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di copertura della spesa (così sent. n. 247/2018).

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 (Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 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 del 28 febbraio 2000, n. 13 (artt. 30 e 31);
- c) Regolamento della Giunta regionale, approvato con -- D.G.R. del 27 luglio 2007, n. 1285, e, successivamente, modificato con delibera G.R. 12 dicembre 2016, n. 1459 (art. 23);
- d) Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa - D.C.R. 8 maggio 2007, n. 141 e s.m.i. (artt. 17-bis, 26 e 69);
- e) Regolamento regionale del 25 febbraio 2000, n. 1, integrato dal Regolamento regionale 12 novembre 2001, n. 6, 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”*. Ai fini della presente indagine rilevano 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 prevede che il Consiglio regionale-Assemblea legislativa valuti 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; al comma 2, prevede che la Regione assicuri *“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 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 debbano essere corredati della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con 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 dovrà specificare altresì 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 normativa di cui si è appena detto trova specificazione nel Regolamento della Giunta e nel Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa.

Il 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).

Tale modello si compone di due sezioni, i cui contenuti riguardano la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione nonché 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.

La Regione Umbria, con il **Regolamento regionale del 25 febbraio 2000, n. 1**, ha istituito, infatti, un Comitato legislativo; il Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001, *“Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale”*, all’art. 1 individua i compiti di tale Comitato legislativo, il quale 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 dell’articolo 1, il parere preventivo reso dal Comitato legislativo è in particolare finalizzato a 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, detto 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. 23, quarto comma, del DGR n. 1285/2007 e art. 1 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 regolamento⁹. Nell'ipotesi di atti urgenti le schede possono essere completate anche dopo il parere del Comitato, a cura della Direzione proponente" (art. 5, comma 5).

Nell'esaminare il **Regolamento del Consiglio regionale n. 141/2007**, occorre preliminarmente evidenziare che, come segnalato con nota del Presidente dell'Assemblea legislativa trasmessa quale riscontro alle richieste istruttorie di questa Sezione, con deliberazione 28 dicembre 2016, n. 139, è stato introdotto un nuovo 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 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.

⁹ Si tratta del "modello S.E.F." di cui al citato art. 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

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 introdotto nel corpo dell'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 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 ed alla cui adozione era condizionata, ai sensi dell'art. 13 della delibera n. 139/2016, l'operatività dei commi 1-9 dello stesso art. 17-bis, approvando gli schemi di relazione tecnica da allegare alle proposte di legge e agli emendamenti.

Si segnala, inoltre, che l'art. 26 del medesimo Regolamento, nel disciplinare il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente, richiede, a corredo di ciascun progetto di legge, una relazione, dal contenuto prefissato, in cui deve essere dato atto anche degli aspetti economico-finanziari delle leggi.

In particolare, 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.

La Commissione competente, dopo aver valutato la predetta relazione che accompagna ciascun progetto di legge, 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 consiliare¹⁰) 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). 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*".

¹⁰ Benché l'art. 31 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.

4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale

Come evidenziato anche nella Relazione annuale predisposta da questa Sezione con riferimento alle leggi regionali adottate nel corso del 2017, il *corpus* normativo come sopra riepilogato, benché riproponga in linea di massima le più rilevanti disposizioni recate dalla legge n. 196 del 2009 in tema di copertura delle leggi di spesa, presenta alcune residue indeterminanze e lacune, cui il legislatore regionale dovrebbe opportunamente porre rimedio al fine di garantire una piena attuazione del principio di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione.

In particolare, 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.

1. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2018

Dopo aver fornito, nei paragrafi precedenti, indicazioni generali in merito all'attuazione del principio di copertura, nel presente si procede alla disamina delle singole leggi emanate dalla Regione Umbria nel corso del 2018.

Nel corso del 2018 sono state emanate n. 14 leggi regionali, di cui:

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

In dettaglio:

- 1) 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) legge regionale 5 marzo 2018, n. 2, *“Interventi a favore degli umbri all'estero e delle loro famiglie”*;
- 3) legge regionale 23 aprile 2018, n. 3, *“Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali)”*;
- 4) legge regionale 9 maggio 2018, n. 4, *“Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali”*;
- 5) legge regionale 26 luglio 2018, n. 5, *“Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2017”*;
- 6) legge regionale 2 agosto 2018, n. 6, *“Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”*;
- 7) legge regionale 12 ottobre 2018, n. 7, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45)”*;

- 8) legge regionale 22 ottobre 2018, n. 8, *“Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi. Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali”*;
- 9) legge regionale 16 novembre 2018, n. 9, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)”*;
- 10) legge regionale 4 dicembre 2018, n. 10, *“Norme sull'amministrazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali”*;
- 11) legge regionale 4 dicembre 2018, n. 11, *“Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale”*;
- 12) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 12, *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019-2021 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2019)”*;
- 13) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 13, *“Bilancio di previsione della Regione Umbria 2019-2021”*;
- 14) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14, *“Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”*.

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. 5, 6, 12, e 13), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Umbria per l’esercizio finanziario 2018.

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 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”.

(Di iniziativa della Giunta regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La presente legge – che si colloca in una prospettiva di riforma indicata dall’Unione Europea e trasferita nell’ordinamento nazionale con la legge n. 183 del 2014 e i successivi decreti – *“disciplina la programmazione e l’attuazione integrata delle politiche della regione in materia di lavoro ed apprendimento permanente. La Regione riconosce e tutela il diritto al lavoro stabile e dignitoso come diritto alla persona e promuove le condizioni per renderlo effettivo attraverso un efficace sistema di servizi per il lavoro, di politiche attive e di risorse a sostegno dell’occupazione. La Regione promuove e sostiene, quale parte dei diritti individuali, l’apprendimento permanente [...] e promuove il passaggio da un sistema di politiche assistenziali ad un sistema di politiche di attivazione”* (art. 1).

Riguardo alla promozione dell’attivazione al lavoro, la Regione *“esercita il ruolo di indirizzo, programmazione e pianificazione in materia di politiche per il lavoro e della formazione, e governa il sistema regionale dei servizi per il lavoro e delle politiche attive* (art. 3). Queste funzioni vengono esercitate *“attuando gli interventi volti a favorire l’inserimento lavorativo delle persone, con particolare riferimento a quelle con disabilità”* (art. 4). La Regione *“promuove, nel rispetto della normativa statale, la rete regionale dei servizi e delle politiche del lavoro”*, coordinata dall’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL Umbria), che trova ampia trattazione al capo III della legge in argomento (art. 5).

All’art. 6 sono trattate le *“reti territoriali per l’apprendimento permanente [quali] forme associative stabili a natura volontaria, dotate di specifici requisiti di qualità, integrazione e specializzazione”*, che *“costituiscono uno specifico strumento attuativo della programmazione regionale ed operano in maniera integrata con le politiche in materia di istruzione, formazione, lavoro, welfare e inclusione sociale.*

In tema di programmazione *“la Giunta regionale, con propria deliberazione, definisce annualmente la programmazione delle attività”* stabilendo *“gli obiettivi annuali dell’azione con particolare riguardo agli interventi di politica attiva del lavoro, incluse le politiche formative, di apprendimento permanente e di orientamento, agli strumenti, ai destinatari, agli indicatori, alle modalità di valutazione dei risultati e il loro confronto con le parti sociali, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili e della necessità di integrazione con le altre politiche regionali (art. 7).*

La normativa di cui al Capo III istituisce e disciplina *“l’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL Umbria) quale ente strumentale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed avente autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e gestionale”*, avente la stessa sede della Regione Umbria (art. 13).

Le funzioni dell’Agenzia sono individuate all’art. 14¹¹ *(gestione Centri per l’impiego, individuazione e diffusione delle opportunità di lavoro, gestione dei servizi per il collocamento dei disabili, attuazione del Programma annuale di intervento, attuazione delle misure previste dal Sistema regionale di inclusione attiva, pianificazione operativa ed erogazione delle misure di rafforzamento e di sviluppo dei servizi offerti dal sistema regionale per il lavoro, gestione delle procedure di competenza della Regione connesse agli ammortizzatori sociali e di licenziamento collettivo, ecc.).*

“L’ARPAL Umbria, per lo svolgimento delle proprie attività, con particolare riferimento all’esercizio delle funzioni amministrative relative ai servizi finanziari e di bilancio, alla gestione del personale, al provveditorato, agli appalti, ai servizi informatici e alla gestione dei beni mobili ed immobili, si avvale degli uffici e dei servizi regionali, nonché delle strumentazioni in uso alla Giunta regionale e messi a disposizione dalla medesima”.

Per lo svolgimento di tali attività *“la Giunta regionale predispose uno schema di disciplinare con cui vengono individuate le modalità di attuazione”.*

“La Giunta regionale mette a disposizione dell’ARPAL Umbria, per l’esercizio delle funzioni di cui alla presente legge, beni mobili e immobili attraverso contratti di comodato d’uso gratuito, nonché mediante la stipula di apposite convenzioni con le amministrazioni locali”.

¹¹ Le originarie disposizioni dell’art. 14 sono state integrate dalla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14.

L'organizzazione dell'ARPAL "è articolata in una struttura centrale e in dipartimenti e uffici territoriali" (art. 15).

La Giunta regionale, nel definire con propria deliberazione l'articolazione territoriale dell'ARPAL, "costituisce i propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego [che] assicurano, nei confronti dei disoccupati e dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, l'erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro di cui all'articolo 18, comma 1 del d.lgs. 150/2015" (art. 16).

Sono organi dell'ARPAL Umbria il Direttore, il Coordinatore e il Collegio dei revisori (art.17).

Dal punto di vista della dotazione organica, "l'ARPAL Umbria dispone di personale proprio inquadrato in un apposito ruolo, nei limiti della dotazione organica approvata dalla Giunta regionale e sulla base delle risorse finanziarie disponibili [...]. Alla copertura della dotazione organica dell'ARPAL Umbria si provvede mediante trasferimenti e comandi di personale regionale, degli enti locali ovvero di altri enti strumentali della Regione (art. 22).

E' infine previsto che per lo "svolgimento delle proprie attività e per gli oneri derivanti dal proprio personale, [l'ARPAL] utilizza le risorse finanziarie derivanti da: a) trasferimenti ordinari della Regione relativi alle spese del personale regionale [...]; b) trasferimenti dello Stato; c) entrate derivanti da trasferimenti comunitari e statali a destinazione vincolata; altre eventuali entrate" (art. 24).

COPERTURA FINANZIARIA

L'art. 48 della legge in esame riporta le seguenti disposizioni finanziarie:

"1. Al finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione del [citato] articolo 24 si provvede mediante:

- a) trasferimento all'ARPAL Umbria delle risorse finanziarie provenienti dai trasferimenti statali di cui al comma 807 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020);
- b) trasferimenti ordinari a carico del bilancio regionale per la copertura delle spese relative alle strutture organizzative e al personale regionale, dirigenziale e di comparto, trasferito ai sensi degli articoli 22, comma 3 e 49, comma 3.

2. Al finanziamento dei servizi e delle politiche per il lavoro e l'apprendimento di cui alla presente legge concorrono le seguenti fonti finanziarie del Bilancio regionale:

- a) programmi operativi nazionali e regionali cofinanziati con risorse comunitarie;
- b) "Fondo regionale per le politiche attive del lavoro" istituito dall'articolo 16, comma 1, della legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro, modificazioni ed integrazioni della legge regionale 25 novembre 1998, n. 41 e disciplina del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili);
- c) trasferimenti statali a destinazione vincolata per attività di servizi per il lavoro, politiche attive e formazione professionale;
- d) "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili" di cui all'articolo 24 della l.r. n. 18/2000;
- e) 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).

3. Le fonti finanziarie di cui al comma 2, lettere a), b), c) e d), nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, sono trasferite all'ARPAL Umbria sulla base delle attività di cui all'articolo 14 e del piano annuale di cui all'articolo 19, comma 4, lettera b), e possono concorrere, per quanto previsto dalle rispettive discipline di riferimento, con quelle di cui al comma 1, al finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 24.

4. Le risorse di cui al comma 2, lettera e) sono e restano trasferite a Sviluppumbria S.p.a.

5. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare con propria deliberazione le variazioni di bilancio necessarie per il trasferimento all'ARPAL Umbria delle risorse di cui al presente articolo".

Nella relazione tecnico-finanziaria si afferma che l'assegnazione all'ARPAL Umbria del personale dipendente dalla Regione già impegnato nelle materie di competenza dell'agenzia, non comporta ulteriori oneri a carico del bilancio regionale e che la relativa spesa, già a carico del bilancio regionale, è stimabile in 1.618.000,00 euro.

Riguardo ai Centri per l'impiego, come si evince dalla citata relazione tecnico-finanziaria, "la Regione ha sottoscritto, ai sensi del D.Lgs. 150/2015 e del DL 78/2015, la convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in base alla quale circa i 2/3 del costo del personale a tempo indeterminato è a carico del Ministero del lavoro e la restante parte è a carico della Regione che provvede anche agli oneri per il personale a tempo determinato. A tal fine sono state sottoscritte apposite

convenzioni con le Province che prevedono che la Regione utilizzi tale personale, in avvalimento, e collocato all'interno di due Unità Operative Temporanee regionali [...]. Nel complesso il personale delle province oggetto di convenzione ad oggi ammonta a 131 unità di comparto con contratto a tempo indeterminato e 47 unità di comparto con contratti a tempo determinato oltre a 2 dirigenti a tempo indeterminato. A tal riguardo si evidenzia che come risulta dalle sulla base delle convenzioni in essere con le province, il costo complessivamente ad oggi sopportato dalla regione per dei dipendenti a tempo indeterminato delle province è pari ad € 4.873.000; ammonta invece ad € 1.486.000 il costo dei [dipendenti a] tempi determinati”.

Infine, “l’Agenzia andrebbe a sostenere le spese connesse all’attuazione dei programmi quali ad esempio la vigilanza dei corsi e dei tirocini, il materiale di consumo, la manutenzione delle apparecchiature informatiche, etc, tutte spese attualmente a carico del bilancio regionale stimabili [...] in euro 707.000,00 sulla base dei costi storici sopportati dalle province per i centri per l’impiego e delle stime effettuate [...]”.

Nella relazione tecnica, i costi introdotti dalla istituzione dell’ARPAL sono riepilogati come di seguito:

- 1) personale regionale trasferito n. 55 unità (incluso dirigenza con incarico di coordinatore) per un costo di 2.204.000 euro: “il costo è pari a quello complessivamente sostenuto attualmente per il personale del comparto (43 unità) e l’attuale costo del dirigente del servizio regionale “apprendimenti, istruzione e formazione professionale” (per un totale di euro 1.618.000) a cui aggiungere l’eventuale costo sostenuto per il personale di comparto del servizio programmazione delle politiche e dei servizi per il lavoro (11 unità per euro 466.000) oltre al costo del dirigente (euro 120.000) ad oggi non sostenuto essendo affidato ad interim. L’eventuale integrazione aggiuntiva prevista dalla giunta comporta un diverso riparto tra i dirigenti regionali del fondo regionale per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza senza necessità di incremento dello stesso”;
- 2) personale provinciale a tempo indeterminato, incluso il personale dirigenziale, oggetto delle convenzioni, per un costo di 4.873.000 euro (a fronte di n. 133 unità di personale di cui n. 2 dirigenti), “coperto per 2/3 dai trasferimenti di cui alla convenzione tra Regione e MPLS di cui alla Missione 18: “RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI” Programma 01:” RELAZIONI FINANZIARIE CON LE ALTRE AUTONOMIE” [...]. Il restante terzo pur a carico del bilancio regionale è già oggi sostenuta dalla Regione ricorrendo al Fondo regionale per l’occupazione e con progetti finanziati a valere sul Fondo sociale europeo etc”;

- 3) personale provinciale a tempo determinato oggetto delle convenzioni, composto da n. 47 per un costo di 1.486.000 euro, non costituisce alcun onere:” *la copertura è assicurata con progetti a valere sul fondo sociale europeo e altri programmi comunitari (PON IOG, PON SPAO, etc); per il periodo 2017-2020 verranno assegnate all’Umbria 350.000 euro annui per il rafforzamento dei CPI come da DL 78/2015”*
- 4) personale regionale assegnato per funzioni trasversali n. 6 unità per un costo di 190.000 euro, *“la norma prevede che siano assegnati dalla giunta senza nuovi oneri a carico del bilancio”;*
- 5) oneri di funzionamento, quantificati in 707.000 euro sulla base di una ricognizione predisposta con sufficiente grado di analicità nella relazione tecnica. Anche tali oneri non costituiscono *“un nuovo onere in quanto già ad oggi sostenuto e coperto con i trasferimenti nazionali di cui alla convenzione tra Regione e MPLS di cui alla Missione 18: “RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI” Programma 01:” RELAZIONI FINANZIARIE CON LE ALTRE AUTONOMIE”.*

OSSERVAZIONI

Tanto i costi del personale (8.753.000 euro a fronte di 241 unità di cui n. 3 dirigenti) quanto gli oneri di funzionamento (707.000 euro) dell’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL) trovano copertura finanziaria in risorse trasferite dalla Regione. A loro volta, tali risorse provengono da trasferimenti statali e fondi comunitari. Trattandosi di oneri prevalentemente inderogabili e non modulabili, l’Ente dovrà assicurarne il monitoraggio e verificare che in sede attuativa non si rivelino superiori alle previsioni. Ciò si rende particolarmente necessario in coincidenza con l’avvio dell’attività dell’Agenzia e la stabilizzazione degli assetti organizzativi, sulla base delle risultanze della prima rendicontazione dei risultati economico-finanziari approvati dalla medesima, avendo presente che in caso di andamenti divergenti tra oneri e relativa copertura si ha l’obbligo di apprestare i mezzi di copertura aggiuntivi.

5.2 Legge regionale 5 marzo 2018, n. 2, “Interventi a favore degli umbri all'estero e delle loro famiglie”.

(Di iniziativa della Giunta Regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame abroga e sostituisce la previgente legge regionale 20 novembre 1997, n. 37. Essa si propone di mantenere e sviluppare i *legami culturali, sociali ed economici con gli umbri residenti all'estero, con le loro famiglie ed associazioni promuovendone la partecipazione alla vita della comunità regionale, agevolando inoltre l'eventuale loro rientro e reinserimento in Umbria* (art. 1).

Destinatari della legge sono *i cittadini di origine umbra per nascita, per discendenza o per residenza, che si trovano stabilmente all'estero per motivi di lavoro o di studio per un periodo continuativo non inferiore a due anni, gli umbri all'estero rientrati definitivamente nella Regione da non più di centottanta giorni*; sono altresì destinatari *“i comuni della Regione qualora mettano in atto interventi a favore degli umbri all'estero”* e le associazioni dei medesimi se iscritte nell'apposito albo (art. 2).

Gli interventi di sostegno e i contributi sono disciplinati dall'art. 7:

“1. La Regione può attivare interventi specifici finalizzati all'inserimento sociale, economico e formativo degli umbri all'estero che stabiliscono la propria residenza nel territorio regionale, mediante:

- a) sostegno alla creazione di attività economiche e nuove imprese nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di stato;*
- b) borse di studio per la frequenza di studi universitari;*
- c) interventi nell'ambito di politiche attive del lavoro.*

2. La Regione, inoltre, può promuovere forme di assistenza a favore degli umbri all'estero, attraverso il sostegno alle attività di solidarietà delle associazioni degli umbri all'estero, con particolare riferimento all'ambito socio-sanitario.

3. I comuni erogano agli umbri all'estero:

a) contributi a titolo di indennità di prima sistemazione per coloro che rientrano nel territorio regionale;

b) contributi alle spese per il rimpatrio nel territorio regionale delle salme degli emigrati e delle loro famiglie, deceduti all'estero.

4. La Regione rimborsa ai comuni i contributi di cui al comma 3 erogati nell'anno precedente, previa richiesta, presentata entro il 31 gennaio di ogni anno dai comuni medesimi, unitamente alla documentazione relativa ai contributi erogati.

5. I comuni, allo scopo di agevolare l'esercizio del diritto-dovere di cui all' articolo 48 della Costituzione , concedono, per la partecipazione a ciascun turno delle consultazioni regionali e comunali, una indennità per mancato guadagno a favore degli umbri all'estero iscritti nell'elenco dell'Anagrafe italiani residenti all'estero (AIRE).

6. La Regione rimborsa ai comuni le indennità di cui al comma 5 , su specifica richiesta dei comuni stessi.

7. La Giunta regionale stabilisce, con proprio atto, i criteri, le modalità e la quantificazione dei contributi di cui al comma 3 e dell'indennità per mancato guadagno di cui al comma 5”.

Al fine di dare attuazione e coordinare gli interventi previsti dalla legge in argomento, viene istituita la *Consulta regionale degli umbri all'estero* (art. 3), organo tecnico-consultivo della Giunta regionale, in sostituzione del precedente Consiglio regionale dell'Emigrazione, con il compito di proporre - tra l'altro - interventi in materia di emigrazione, volti anche allo sviluppo ed al coordinamento delle associazioni e delle federazioni di umbri all'estero.

Ai sensi del comma 11 dell'art. 3 “la Consulta si riunisce almeno una volta l'anno. La partecipazione alle sedute della Consulta è gratuita, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, debitamente documentate, nei limiti stabiliti dalla normativa vigente”.

E' altresì prevista l'introduzione dell'Albo regionale delle associazioni di umbri all'estero (art. 6).

NORMA FINANZIARIA

La norma finanziaria di cui all'art. 8 stabilisce che “al finanziamento degli interventi previsti dalla normativa in argomento si provvede per le annualità 2018, 2019 e 2020 con le risorse previste nel

bilancio di previsione 2018/2020 per gli interventi di cui alla legge regionale 20 novembre 1997, n. 37. Per le annualità successive al finanziamento si provvede [...] con quanto annualmente stanziato nel bilancio di previsione regionale [...]”.

Nella relazione tecnica si specifica che *“gli articoli 5 e 7, relativi al piano degli interventi e ai contributi regionali, mantengono la formulazione e i contenuti della legge vigente, non determinando nuovi o maggiori oneri finanziari sul bilancio regionale. Tutte le spese sono spese non obbligatorie e rimodulabili annualmente nel loro ammontare”*.

Anche *“l’introduzione dell’Albo, e la ridefinizione dell’organismo consultivo non comportano incrementi di spesa a carico del bilancio regionale”*.

OSSERVAZIONI

La norma finanziaria di cui all’art. 8 non si fa carico di indicare tutte le disposizioni onerose importate dalla legge, né provvede con il necessario rigore alla loro quantificazione e copertura.

Comportano oneri finanziari le disposizioni concernenti:

- l’adozione del programma degli interventi e dei contributi, che ai sensi dell’art. 7, *“la Regione può attivare”* e che *“i Comuni erogano”* agli umbri all’estero;
- la *“indennità per mancato guadagno”* ai fini della partecipazione alle competizioni elettorali che *“la Regione rimborsa ai Comuni [...] su specifica richiesta dei Comuni stessi”*;
- il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alla Consulta nei limiti stabiliti dalla normativa vigente;
- le spese di funzionamento della Consulta.

Inadeguati si presentano anche i contenuti della relazione tecnica, la quale ripropone in sostanza le previsioni del citato art. 8, secondo cui tanto il piano degli interventi (art. 5) quanto i contributi erogati agli emigrati umbri direttamente dalla Regione o attraverso i Comuni (art. 7) trovano copertura negli stessi fondi stanziati in base alle previsioni della sostituita legge n. 37 del 1997. Invero, sarebbe stato necessario quanto meno evidenziare che, per la copertura di

quest'ultima legge, nel bilancio di previsione 2017 è stata stanziata la somma complessiva di 214.731,69 euro nei seguenti capitoli:

- capitolo 02870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (altri servizi) - 23.617,07 euro;
- capitolo 02872_S - spese per il funzionamento del consiglio regionale dell'emigrazione e per l'informazione, l.r. 05/03/2018 n. 2 (rimborsi) - 4.669,67 euro;
- capitolo 02872_S - spese per il funzionamento del consiglio regionale dell'emigrazione e per l'informazione, l.r. 05/03/2018 n. 2 (altri servizi) - 13.595,69 euro;
- capitolo 02861_S - Provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali amministrative, l.r. 05/03/2018 n. 2 - 232,38 euro;
- capitolo A2870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. correnti amm.ni locali) - 1.600,00 euro;
- capitolo B2870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. correnti famiglie) - 2.500,00 euro;
- capitolo C2870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. a istituz. sociali private) - 124.000,00 euro;
- capitolo D2870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. correnti resto del mondo) - 12.350,00 euro;
- capitolo E2870_S - Interventi diretti e indiretti della Regione a favore degli emigrati e delle loro famiglie, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. correnti alla U.E.) - 8.080,00 euro;
- capitolo A2871_S - Contributi alle associazioni umbre emigrati, l.r. 05/03/2018 n. 2 (trasf. correnti resto del mondo) - 14.967,33 euro;
- 02873_S - Contributo ai Comuni per interventi socio-assistenziali, l.r. 05/03/2018 n. 2 - 9.119,55 euro.

Opinabile è altresì l'affermazione per cui le spese indotte dalla legge sarebbero *“non obbligatorie e rimodulabili annualmente”*, in considerazione non solo della incomprimibilità delle richiamate spese per l'erogazione delle indennità risarcitorie (conseguenti alla partecipazione alle

consultazioni elettorali) e per il rimborso delle spese di partecipazione alla Consulta, ma anche della effettiva attuazione dell'impegnativo programma di sostegno economico finanziario agli umbri residenti all'estero.

L'enunciato normativo si risolverebbe infatti in una mera enunciazione di buoni propositi qualora non dovesse, sia pure in parte, trovare attuazione.

Sarebbe stato pertanto necessario provvedere:

- alla individuazione puntuale delle disposizioni onerose, evidenziando quelle obbligatorie e non comprimibili;
- alla quantificazione delle diverse voci di spesa, anche in considerazione del fatto che alcune delle norme previste sono formulate in termini più generici e meno puntuali delle precedenti (la soppressa legge n. 37/1997 quantificava, ad esempio, all'art. 8, comma 2, l'indennità di mancato guadagno in "lire 15.000" e, all'art. 3, comma 8, prevedeva il *"rimborso delle spese documentate per l'accesso alla sede dell'organismo e per il soggiorno necessario ai fini delle sessioni dell'organismo stesso, da liquidare con le modalità e nei limiti previsti per i dirigenti regionali"*);
- alla individuazione di mezzi di copertura per la parte eccedente la spesa autorizzata con la soppressa legge regionale n. 37/1997 (gli oneri importati dalla nuova legge, come da assestato 2018 ammontano a 216.600,00 euro, a fronte di 214.731,69 euro stanziati nelle previsioni definitive relative all'anno 2017).

5.3 Legge regionale 23 aprile 2018, n. 3, “Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali)”.

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame, nel modificare la legge 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali), prevede la riduzione temporanea triennale – per scaglioni – dell’assegno vitalizio fruito dagli *ex* consiglieri regionali.

L’art. 1, in particolare, prevede che *“tutti gli assegni vitalizi e di reversibilità in pagamento di cui alla [menzionata] legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali), sono ridotti per la durata di trentasei mesi dal mese successivo all’entrata in vigore della presente legge, nella misura di seguito riportata da applicare all’importo lordo mensile:*

- a) 5 per cento per importi fino a 1.000,00 euro;
- b) 8 per cento per la parte oltre 1.000,00 euro e fino a 2.000,00 euro;
- c) 10 per cento per la parte oltre 2.000,00 euro e fino a 4.000,00 euro;
- d) 12 per cento per la parte oltre 4.000,00 euro e fino a 6.000,00 euro;
- e) 15 per cento per la parte oltre 6.000,00 euro”.

Il citato articolo, al comma 2, prevede inoltre che *“i titolari di tali assegni vitalizi e di reversibilità, che hanno un reddito lordo complessivo annuo ai fini Irpef inferiore o pari a 18.000,00 euro, possono chiedere l’esenzione della riduzione temporanea di cui al comma 1 [...]”.*

L’art. 2 prevede che:

“1. I risparmi di spesa conseguenti alle misure previste all' articolo 1 sono destinati al finanziamento delle politiche a favore delle fasce di popolazione a maggior rischio di esclusione sociale.

2. La Giunta regionale e l'Assemblea legislativa concordano le modalità ed i criteri di destinazione delle risorse di cui all'articolo 4 [di seguito riportato]” .

L'art. 3, in adeguamento all'art. 22 bis della legge 15 gennaio 1973, n. 8 (Trasparenza), prevede che:

“1. Sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Assemblea legislativa, secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, i nominativi dei membri dell'Assemblea e della Giunta regionale cessati dalla carica che beneficiano dell'assegno vitalizio, nonché l'importo lordo mensile per ciascuno di essi erogato.

2. In caso di decesso dei soggetti di cui al comma 1, è indicata, in forma anonima, a fianco del nominativo, la presenza di eventuali aventi titolo beneficiari dell'assegno vitalizio.

3. I nominativi e i dati di cui ai commi 1 e 2 vengono pubblicati per la durata dell'erogazione dell'assegno vitalizio”.

NORMA FINANZIARIA

L'art. 4 dispone che:

“1. Ai fini dell' articolo 2, si prevede una spesa pari a 900.000,00 euro da iscrivere al Bilancio di previsione della Regione Umbria 2018-2020 in un apposito capitolo di nuova istituzione in 150.000,00 euro per il 2018, 300.000,00 euro per il 2019, 300.000,00 euro per il 2020 all'interno della Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Programma 04: Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale, Titolo 1: Spese correnti.

2. La quantificazione e contestuale copertura degli oneri previsti al comma 1 è determinata e garantita dai risparmi derivanti dalle modifiche ai parametri di spesa disposte dall' articolo 1, comportanti riduzioni delle autorizzazioni previste alla Missione 01: Servizi istituzionali, generali e di gestione, Programma 01: Organi Istituzionali, Titolo 1: Spese correnti, Macroaggregato 104: Trasferimenti correnti all'Assemblea legislativa.

3. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie variazioni al bilancio regionale a seguito di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 2”.

Come riportato nella relazione tecnico-finanziaria, *“la spesa autorizzabile per tali politiche dipenderà direttamente dalle riduzioni di spesa previste all'articolo 1, quindi la copertura delle spese previste all'articolo 2 è automaticamente garantita e quantificata dalle riduzioni stesse”.*

A sua volta, la quantificazione dei tagli dei vitalizi pari a 301.387 euro per 12 mensilità è motivata sulla base di una articolata ricognizione dei dati utili allo scopo (numero di destinatari e ammontare dei singoli vitalizi spettanti).

OSSERVAZIONI

La legge autorizza spese per il finanziamento delle politiche a favore delle fasce di popolazione a maggior rischio di esclusione sociale, nei limiti dei risparmi di spesa corrente conseguenti alla riduzione dei vitalizi spettanti agli *ex* consiglieri regionali, contestualmente disposta dalla legge. La previsione di spesa resta tuttavia obiettivamente indeterminata, in assenza di criteri e regole necessarie ai fini della efficacia e della trasparenza delle erogazioni a beneficio dei meno abbienti. In assenza di apposite indicazioni fornite dalla legge, di fatto vengono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione sulla base di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, *“la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa concordano le modalità ed i criteri di destinazione delle risorse [...]”*.

Si fa presente che, con la sopravvenuta legge regionale n. 3 del 29 maggio 2019, si è inteso rideterminare l'importo dei tagli ai vitalizi spettanti agli *ex* consiglieri. A tal fine, gli articoli 1, 2 e 4 della presente legge n. 3/2018 sono stati abrogati a decorrere dal 1° novembre 2019.

5.4 Legge regionale 9 maggio 2018, n. 4, “Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo. Modificazioni a leggi regionali”.

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La presente legge si inserisce nel quadro delle iniziative di politiche giovanili delineate nella legge regionale del 01 febbraio 2016, n. 1, con l’obiettivo di *“prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, in tutte le sue manifestazioni, al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili”* (art. 1).

“La Regione, per le finalità di cui all’art. 1, promuove e sostiene programmi e progetti volti alla diffusione della cultura della legalità e del rispetto della dignità della persona ed alla tutela dell’integrità biopsicosociale dei minorenni, in particolare nell’ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile. Promuove e sostiene inoltre programmi e progetti finalizzati all’uso consapevole degli strumenti informatici e della rete internet” (art. 2).

Sono ammessi ai finanziamenti i programmi e i progetti concernenti i seguenti interventi:

“a) realizzazione di campagne di sensibilizzazione e di informazione rivolte a studenti, famiglie e agli insegnanti in ordine alla gravità del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo e delle sue conseguenze;

b) promozione di iniziative di carattere culturale, sociale, sanitario e ricreativo su temi della legalità e del rispetto reciproco, dell’educazione ai sentimenti, all’affettività e alla gestione dei conflitti, nonché sull’uso consapevole degli strumenti informatici e della rete internet;

c) attivazione di programmi di sostegno in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo e di cyberbullismo, anche attraverso il supporto di competenti figure professionali e il coinvolgimento di associazioni e istituzioni attive sul territorio, tenuto conto anche di quanto previsto dall’articolo 4, comma 6, della l. 71/2017;

d) attuazione di programmi di recupero rivolti agli autori di atti di bullismo e di cyberbullismo, anche attraverso il supporto di competenti figure professionali e il coinvolgimento di associazioni e istituzioni attive sul territorio, tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 4, comma 6, della l. 71/2017;

e) organizzazione di corsi, programmi di assistenza e gruppi di supporto per i genitori, al fine di aiutarli ad acquisire consapevolezza del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, in particolare sul tema della prevenzione e sull'aspetto del dialogo con i figli" (art. 2, comma 2).

"Possono beneficiare dei [predetti] finanziamenti i comuni (singoli e associati), le istituzioni scolastiche, le aziende sanitarie regionali, gli enti del terzo settore [organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale o cooperative sociali], le società e associazioni sportive dilettantistiche, operanti nel territorio regionale, iscritte nel registro del Comitato Nazionale Olimpico Italiano e del Comitato italiano Paraolimpico, nonché gli Enti di promozione sportiva, nella cui organizzazione è presente il settore giovanile e che svolgono prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport per minorenni" (art. 3).

"Presso la Giunta regionale è istituito il Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, con lo scopo di raccogliere informazioni sul bullismo e sul cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti sul territorio, al fine di creare una sinergia tra tutti i soggetti che in ambito regionale contribuiscono a prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo" (art. 4, comma 1).

Il citato articolo 4 al comma 4, stabilisce inoltre che "la partecipazione al Tavolo è resa a titolo gratuito e, pertanto, non comporta oneri a carico del bilancio regionale."

NORMA FINANZIARIA

Art. 8:

"1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificabili per l'anno 2018 in euro 30.000,00, si provvede nell'ambito della Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 01 "Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido" del Bilancio regionale di previsione 2018-2020, nei capitoli di spesa di nuova istituzione appositamente destinati.

2. *Per gli esercizi successivi la spesa [già prevista per l'annualità 2018 per il citato importo di euro 30.000,000], trova copertura nei limiti delle risorse stanziata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)''.*

Nella relazione illustrativa e finanziaria si afferma che la legge in esame genera delle spese a carattere non obbligatorio, la cui quantificazione può essere demandata annualmente alla legge di bilancio.

OSSERVAZIONI

La previsione dei finanziamenti di cui all'art. 2 implica oneri finanziari comunque comprimibili, per i quali si autorizzano spese di importo non superiore a 30.000 euro annui. A differenza della spesa da sostenere per l'anno 2018, la quale trova copertura mediante riduzione degli stanziamenti di cui alla Missione 12 - Programma 01 del bilancio di previsione 2018-2010, per gli anni successivi la copertura è rinviata alle prossime leggi di bilancio. Nella valutazione del legislatore, detti stanziamenti risultano evidentemente adeguati per coprire le spese del 2018, ma non anche quelle degli anni successivi, sulla base di considerazioni che sarebbe stato opportuno esplicitare nella relazione tecnica, ai fini della coerenza e completezza delle previsioni.

Si aggiunga la totale carenza di informazioni con riguardo sia all'adeguatezza delle risorse stanziata per il 2018 sulla Missione 12 - Programma 01 per finanziare anche le nuove spese previste dalla legge in esame, sia agli effetti conseguenti alla contestuale riduzione delle spese già stanziata sulla medesima Missione.

5.5 Legge regionale 12 ottobre 2018 , n. 7, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45)”.

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame modifica ed integra la legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 concernente la disciplina del Difensore civico.

La novità introdotta dalla legge in trattazione, come evidenzia la relazione illustrativa, è data dalla determinazione dell'indennità spettante al Difensore civico.

Si ricorda che l'art. 12 della legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 prevedeva che al Difensore civico spettasse un compenso mensile equiparato a quello dei dirigenti del Consiglio regionale oltre l'indennità di missione.

L'art. 9 della legge regionale 10 dicembre 2010, n. 24 ha quindi sostituito integralmente il predetto art. 12, prevedendo che al Difensore civico fosse attribuita una indennità mensile quantificata nella misura del trentacinque per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali oltre l'indennità di missione.

La legge regionale n. 24/2010 è stata successivamente abrogata dall'art. 410, comma 1, lettera iii) della l.r. 9 aprile 2015, n. 11 lasciando così un vuoto normativo in merito alla indennità del Difensore civico regionale.

L'art. 2 della legge in esame, infine, introducendo l'art. 13 *bis* alla citata legge n. 30/2007, ha determinato *ex novo* il compenso e l'indennità di missione spettanti al Difensore civico, con la previsione che *“al Difensore civico spetta un trattamento economico, per dodici mensilità all'anno, pari al venticinque per cento dell'indennità di carica mensile lorda spettante ai consiglieri regionali. Al*

Difensore civico spetta altresì il trattamento di missione nella misura prevista per i dirigenti regionali qualora debba recarsi fuori sede per ragioni connesse all'esercizio delle sue funzioni".

In breve, il citato articolo prevede la corresponsione al Difensore civico regionale di un trattamento economico quantificato nella misura del venticinque per cento dell'indennità mensile lorda percepita dai consiglieri regionali, che è pari a 6.600 euro al mese.

Lo stesso articolo, inoltre, prevede che al Difensore civico sia corrisposta una indennità di missione equiparata a quella dei dirigenti regionali per lo svolgimento delle proprie funzioni qualora debba recarsi fuori sede, ossia al di fuori dei comuni nei quali il garante esercita le sue funzioni. I comuni nei quali il Difensore civico svolge le sue funzioni sono quelli di ubicazione dell'Assemblea legislativa e delle altre sedi periferiche della Regione.

NORMA FINANZIARIA

L'art. 2, comma 2, della legge in esame ha aggiunto alla legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 il seguente articolo 15-bis *"per l'anno 2018, la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 13 bis, stimata in euro 11.000,00, è imputata nel bilancio regionale di previsione pluriennale a valere sugli stanziamenti per le spese di funzionamento dell'Assemblea legislativa iscritti alla Missione 01 "Servizi Istituzionali, generali e di gestione" , Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo I "Spese correnti" . A decorrere dal 2019 la spesa annua, stimata in euro 26.000,00, è imputata per ciascuno degli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione pluriennale. Alla compensazione degli eventuali effetti eccedenti le previsioni di spesa [...] si provvede con legge di bilancio".*

Nella relazione tecnico-finanziaria si afferma che al trattamento annuo lordo spettante al Difensore civico (25% dell'indennità di carica dei consiglieri regionali), pari a 19.800 euro $[(6.600,00 \times 12) \times 25\%]$, vanno sommati *"gli oneri di legge a carico dell'Assemblea legislativa"*, che, pur non quantificabili a priori potrebbero incidere fino al 22% circa della predetta indennità di carica.

Al predetto importo si aggiunge il trattamento di missione, stimato forfettariamente in 2.000,00 euro circa.

L'ammontare complessivo è infine quantificato in 26.000 euro annui.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, *“è verosimile ritenere un effetto finanziario [...] a partire dagli ultimi mesi dell'esercizio 2018”*, contestualmente alla nomina del Difensore civico fin qui non intervenuta a distanza di tanti anni dalla emanazione della l.r. n. 30/2007.

OSSERVAZIONI

I criteri di quantificazione degli oneri finanziari portati dalla norma risultano approssimativi e carenti.

Considerato che *“l'indennità di carica regionale lorda spettante ai consiglieri regionali”* è di 6.600 euro (v. relazione tecnica) e che il trattamento economico spettante al Difensore civico, come affermato nella norma, è pari al 25% della predetta indennità di carica *“per dodici mensilità all'anno”*, l'onere introdotto dalla norma, a titolo di indennità di carica, è di 19.800 euro all'anno. Sommando a tale indennità il trattamento di missione, nella relazione tecnica quantificato forfettariamente in 2.000 euro annui, si perviene alla spesa complessiva annua di 21.800 euro. Al riguardo non sembra trovare supporto nel disposto della legge l'erogazione di ulteriori compensi a titolo di *“oneri di legge a carico dell'Assemblea legislativa”*, pure considerati nella relazione tecnica.

Per quanto sopra è da ritenere che l'onere finanziario annuo quantificato nella norma in 26.000 euro sia sovrastimato e comunque non commisurato correttamente alle componenti del trattamento economico (indennità di carica e indennità di missione) indicate nella stessa norma.

Non motivata e comunque non proporzionata al periodo di funzionamento del nuovo istituto (Difensore civico) appare altresì l'onere stimato per l'anno 2018 di 11.000 euro, ove si consideri che la legge, entrata in vigore il 18.10.2018, non contempla disposizioni retroattive né spese per periodi anteriori alla futura nomina del Difensore civico.

Anche a volere riferire le spese del 2018 agli ultimi due mesi dell'anno, la relativa quantificazione in 11.000 euro è ben superiore a 2/12 di 26.000 euro.

Si appalesa inadeguata anche la copertura finanziaria assicurata per il 2018 mediante riduzioni degli stanziamenti delle spese di funzionamento dell'Assemblea legislativa previsti nella Missione 01- Programma 01 (organi istituzionali) - Titolo I (spese correnti), ossia mediante riduzione di precedente disposizione legislativa di spesa, senza fornire contestuali indicazioni in ordine alla tipologia di spese ridotte e ai conseguenti effetti finanziari.

In considerazione della generalità dell'onere oggetto di riduzione, sarebbe stato necessario rivedere i programmi di spesa, previa individuazione delle spese originariamente stanziati che, per effetto della legge in esame, non potranno più essere impegnate essendo stata attribuita una diversa destinazione ai correlati stanziamenti di entrata.

Per quanto attiene alla copertura a regime si evidenzia nella relazione tecnica che gli oneri finanziari, per la parte riferita al trattamento di missione, non sono suscettibili di puntuale e immediata copertura. La legge effettua pertanto una mera previsione di spesa, rinviando alle leggi di approvazione del bilancio relative agli anni successivi la copertura finanziaria delle spese in argomento.

Si fa osservare, invece, che per l'indennità riconosciuta al Garante si contempla una spesa obbligatoria e non modulabile, della cui copertura la stessa legge avrebbe dovuto farsi carico, non essendo consentito il rinvio alla legge di bilancio.

5.6 Legge regionale 22 ottobre 2018, n. 8, “Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi. Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali”.

(Di iniziativa della Giunta Regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

In vista dell'imminente avvio della ricostruzione post-sisma, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno dotarsi della presente legge, le cui disposizioni si ricollegano alla normativa speciale elaborata a livello statale.

La legge si propone di raccordare la fase di ricostruzione con quella dello sviluppo delle aree maggiormente colpite dal sisma.

Essa modifica ed integra le disposizioni di cui alle:

- l.r. 12 agosto 1998, n. 30 *“Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive”*;
- l.r. 28 novembre 2003, n. 23 *“Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale”*;
- l.r. 16 settembre 2011, n. 8 *“Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali”*;
- l.r. 29 aprile 2014, n. 9 *“Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ITC (Information and Communication Technology)”*;
- l.r. 21 gennaio 2015, n. 1 *“Testo unico Governo del territorio e materie correlate”*;
- l.r. 29 dicembre 2016, n. 18 *“Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”*;
- l.r. 17 gennaio 2017, n.1 *“Norme per la conclusione della ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 1997 e precedenti”*;
- l.r. 10 luglio 2017 n.8 *“Legislazione turistica regionale”*;
- l.r. 5 marzo 2018, n. 2 *“Interventi a favore degli umbri all'estero e delle loro famiglie”*.

La legge in esame è stata modificata a sua volta dalla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14 *“Modifiche e integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”*, che ha inteso ridefinire il perimetro territoriale di applicazione della legge.

Le norme che implicano impegni di spesa sono quelle che modificano la legge n. 9/2014. In particolare, esse prevedono:

- l'introduzione all'art. 8 della citata legge n. 9/2014 del comma 1-bis secondo cui *“la Regione, per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e per l'espletamento di procedura di gara di propria competenza, acquisisce in Umbria Salute e Servizi la partecipazione di una quota pari al venti per cento”*;
- l'introduzione dell'art. 9-bis (Convenzione) in forza del quale *“la Giunta con propria deliberazione: a) individua le procedure di gara di propria competenza da affidare per l'espletamento a Umbria Salute e Servizi; b) individua i soggetti del sistema pubblico regionale tenuti ad avvalersi di Umbria Salute e Servizi, quale centrale acquisti; c) approva apposito schema di convenzione nella quale sono disciplinate le modalità e le procedure per l'attuazione di quanto previsto alle lettere a) e b)”*.

NORMA FINANZIARIA

Dal punto di vista finanziario, tutti gli interventi connessi alla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici sono finanziati con i fondi statali di cui all'articolo 4 del D.L. 189/2016 gestiti dal Presidente della Regione, in qualità di Vice Commissario, con apposita contabilità speciale istituita presso la Tesoreria statale provinciale dove sono trasferiti i suddetti fondi.

Per l'attuazione degli interventi contemplati dalla citata normativa statale il Vice Commissario opera attraverso le strutture regionali e l' "Ufficio speciale per la ricostruzione" istituito ai sensi dell'articolo 3 del D.L. 189/2016. Le risorse finanziarie a copertura degli stessi interventi, tuttavia, non transitano nel bilancio regionale.

Comportano invece impegni di spesa a carico della Regione le disposizioni modificate della l.r. 9/2014; la relativa copertura finanziaria è assicurata dall'art. 45 della legge in esame che, a sua volta, ha aggiunto i seguenti commi all'art. 16 della citata l.r. 9/2014:

- *“3-bis. Per l'attuazione di quanto disposto al comma 1-bis dell'art. 8, è autorizzata la spesa di euro*

- 77.000,00 per l'anno 2018 e di euro 25.000,00 per ciascuno degli anni 2019 e 2020, con imputazione:
- a) quanto ad euro 52.000,00 nell'anno 2018 alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 3 "Spese per incremento attività finanziarie";
 - b) quanto ad euro 25.000,00, in ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 1 "Spese correnti", del bilancio di previsione regionale 2018-2020";
- "3-ter. Al finanziamento degli oneri di cui al comma precedente si provvede mediante riduzione per l'importo di euro 77.000,00 nel 2018, e di euro 25.000,00 negli anni 2019 e 2020, dello stanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie iscritto nella Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 del Bilancio di previsione regionale 2018-2020":
 - "3-quater. Per gli anni successivi [dopo il 2020], l'entità della spesa di cui al comma 3-bis lettera b) è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38, comma 1 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i."
 - "4-bis. La quantificazione degli oneri di natura corrente derivanti dall'attuazione dell'art. 9-bis è rinviata annualmente alla legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38, comma 1 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i. nell'ambito delle risorse disponibili alla Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 1 "Spese correnti".

La relazione tecnica, in merito agli oneri importati dalla legge, specifica che:

- il costo di acquisizione della partecipazione (52.000 euro) è stato calcolato "con il metodo del patrimonio netto";
- la quota del contributo al Fondo Consortile (25.000 euro) è dovuta e versata all'atto di ammissione, come disciplinato dallo Statuto della società consortile Umbria Salute e Servizi, per far fronte alle spese di funzionamento della stessa;
- per gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 9-bis, disciplinati nel predetto comma 4-bis, attesa "l'impossibilità di una quantificazione [...] la stessa viene rinviata al Bilancio regionale".

Le modifiche e abrogazioni apportate dalla l.r. 14/2018 non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione.

OSSERVAZIONI

La legge comporta oneri finanziari in relazione alle modifiche apportate alla legge n. 9/2014 e, precisamente:

- a) per l'acquisizione del 20 per cento del capitale della società consortile Umbria Salute e Servizi;
- b) per il contributo al Fondo consortile;
- c) per l'attuazione della convenzione che l'Ente andrà a sottoscrivere con detta società ai fini dell'espletamento (da parte della stessa) delle procedure di gara di propria competenza e *“per il perseguimento [di] proprie finalità istituzionali”* non meglio specificate.

Le spese sub a) e b) sono quantificate rispettivamente in 52.000 (per il 2018) e 25.000 euro (per gli anni 2018, 2019 e 2010). La quantificazione e la copertura della spesa sub c), connessa con la stipula della convenzione, sono rinviate alla legge di bilancio.

Le spese sub a) e sub b) sono finanziate, per l'anno 2018, mediante corrispondente riduzione del Fondo di riserva per spese obbligatorie appostato nel bilancio dell'Ente.

Per la copertura della spesa sub b) relativa agli anni 2019 e 2020, il legislatore rinvia alle leggi di bilancio.

La spesa sub b) concernente il contributo annuale al Fondo consortile della società partecipata, se motivata - come fa la relazione tecnica - in relazione alle spese di funzionamento della predetta società, dovrebbe essere commisurata, limitatamente all'anno 2018, al periodo di partecipazione della Regione nell'anno, anziché all'intero anno come per il 2019 e 2020. Anche su questo aspetto la relazione tecnica tuttavia non si sofferma, insinuando il dubbio che la contribuzione al Fondo possa rilevare - limitatamente al 2018 - come un sostanziale

sovrapprezzo di acquisizione della partecipazione, di cui la relazione avrebbe dovuto comunque farsi carico.

Approssimativo e non corretto si appalesa infine l'onere di 25.000 euro previsto per l'avvio 2018, essendo poco verosimile che nei pochi giorni compresi per l'entrata in vigore della norma e il 31.12.2018 la società partecipata possa sostenere spese di funzionamento nella stessa misura prevista per gli interi anni 2019 e 2020.

5.7 Legge regionale 16 novembre 2018, n. 9, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)”.

(Di iniziativa della Giunta Regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame introduce nuove norme per le attività funerarie e cimiteriali apportando modifiche e integrazioni al “Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali”, tra le quali l’istituzione di un elenco regionale delle imprese autorizzate ad esercitare l’attività funebre e di trasporto delle salme.

Viene ribadito, in particolare, il ruolo centrale dei Comuni nella gestione dei servizi funerari, cimiteriali e di polizia mortuaria. Agli stessi enti viene affidato il compito di gestire l’elenco comunale delle imprese autorizzate ad esercitare l’attività funebre e di trasporto funebre sul territorio locale, con l’obbligo di trasmetterlo annualmente alla Regione, disciplinato dall’art. 15 della legge in esame il quale prevede che *“ogni Comune detiene, aggiorna e pubblicizza adeguatamente, anche nel proprio sito istituzionale, l’elenco comunale delle imprese autorizzate ad esercitare l’attività funebre e di trasporto funebre che operano nel territorio comunale. Detto elenco deve essere trasmesso, entro il 31 gennaio di ogni anno con riferimento all’anno precedente, alla struttura regionale competente”*.

E’ chiarito che possono svolgere tali servizi soltanto le imprese munite di apposita autorizzazione, rilasciata dal Comune in base al possesso di determinati requisiti previsti dal regolamento regionale.

In questo quadro, sono stati stabiliti divieti specifici per le agenzie funebri: di intermediazione, di svolgimento dell’attività funebre se non nei luoghi espressamente autorizzati, di proporre, direttamente o indirettamente, provvigioni, offerte, regali e vantaggi di qualsiasi natura per ottenere informazioni tese a consentire la realizzazione di uno o più servizi funerari. Per gli

operatori delle agenzie funebri, vengono introdotti specifici corsi di formazione regionale per garantire adeguata professionalità.

Tra le novità, anche una nuova disciplina degli impianti crematori, per assicurare prestazioni di maggiore qualità, secondo criteri di sicurezza, efficienza, continuità del servizio, uguaglianza e imparzialità del trattamento, anche con l'introduzione di una "carta dei servizi", disciplinata dall'art. 19 il quale dispone che *"ogni impianto crematorio è dotato di una Carta dei Servizi, predisposta nel rispetto di quanto previsto dal regolamento regionale [...], quale strumento che fornisce informazioni sul soggetto gestore, sulle caratteristiche della struttura crematoria, sull'espletamento dei servizi, sulle modalità di contatto con il soggetto gestore stesso, sulle tariffe praticate e sulla qualità dei servizi medesimi. La Carta è messa a disposizione degli utenti ed è facilmente consultabile anche in formato digitale tramite il sito istituzionale del Comune."*

NORMA FINANZIARIA

La legge in esame, di natura ordinamentale, *"non prevede maggiori oneri finanziari né modifiche, aggiunte o integrazioni negli interventi finanziari"* a carico del bilancio regionale, come riportato nella relazione tecnico-finanziaria allegata alla presente legge.

5.8 Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 10, “Norme sull'amministrazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali”.

(Di iniziativa della Giunta regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame, che costituisce il nuovo quadro normativo regionale di riferimento per la programmazione, valorizzazione e gestione dei beni immobili regionali abroga parzialmente la legge regionale del 09 marzo 1979 n. 11 e quella del 18 aprile 1997 n. 14, con l'obiettivo di rendere la normativa di settore più coerente con le leggi nazionali entrate in vigore nel corso degli anni.

L'art. 4 introduce un primo strumento di programmazione e pianificazione della politica patrimoniale regionale, prevedendo che:

“1. L'Assemblea legislativa approva, annualmente, su proposta della Giunta regionale, il Programma triennale di politica patrimoniale del demanio e del patrimonio immobiliare.

2. Il Programma di cui al comma 1 , in coerenza con gli obiettivi del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), detta gli indirizzi per il Piano annuale delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui all' articolo 5 [di seguito riportato] , relativamente:

a) agli immobili da destinare a sede degli uffici e servizi regionali;

b) alla individuazione degli immobili regionali da destinare ad attività produttive, agli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell' articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), a progetti di sviluppo o comunque di pubblico interesse;

c) alla valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili del demanio e del patrimonio indisponibile regionale, del patrimonio agro-forestale e del patrimonio disponibile, in armonia con le previsioni contenute negli altri strumenti della programmazione regionale;

d) all'acquisizione di beni immobili;

e) alla dismissione di beni immobili;

f) agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazione e riqualificazione da realizzare sul patrimonio immobiliare regionale”.

Il secondo strumento di programmazione è costituito dal “Piano attuativo annuale delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari”, disciplinato dall’art. 5 il quale dispone che:

“1. La Giunta regionale approva il Piano annuale delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, con il quale specifica le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento per dare attuazione agli indirizzi del Programma triennale e i connessi mezzi di finanziamento.

2. Il Piano individua altresì gli interventi di cui all' articolo 4, comma 2, lettera f) .

3. Il Piano è redatto altresì ai sensi e per gli effetti dell' articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e contiene l'elenco dei beni immobili suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione nel periodo di riferimento.

4. La Giunta regionale trasmette per conoscenza all'Assemblea legislativa il Piano annuale contestualmente al disegno di legge inerente il bilancio annuale di previsione.”

Il predetto “Piano attuativo annuale” indica, quindi, le azioni e gli interventi da attuare e specifica per ciascun intervento le risorse finanziarie occorrenti e/o le risorse rivenienti dalla valorizzazione, alienazione e utilizzo dei beni regionali.

La nuova legge, inoltre, punta alla semplificazione e allo snellimento delle procedure per l’alienazione dei beni immobili regionali anche mediante utilizzo di piattaforme informatiche (per i beni il cui valore non superi i centomila euro) e della trattativa diretta (per la vendita di determinati beni).

Prevede altresì nuove regole per la concessione in uso o locazione del patrimonio e criteri per la determinazione dei valori di stima dei beni da alienare o da concedere in uso.

La nuova legge, infine, ripropone la possibilità di concedere i beni in uso gratuito mediante concessione temporanea a fondazioni e aziende regionali, anche sanitarie, ovvero a enti del terzo settore.

L' art. 27 prevede che *“la Giunta regionale adotta il regolamento di attuazione della presente legge entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della stessa”*.

NORMA FINANZIARIA

L' articolo 30 della legge in esame dispone che *“il finanziamento del Piano annuale delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari [...] trova copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell' articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, iscritte alla Missione 01 "Servizi Istituzionali, Generali e di Gestione", Programmi 05 "Gestione dei beni demaniali e patrimoniali" e 06 "Ufficio tecnico", Titolo I e Titolo II.*

Al finanziamento delle spese di investimento del Piano attuativo annuale [...] concorrono le entrate derivanti dalle dismissioni di beni immobili di cui al Titolo IV "Dismissione del Patrimonio Immobiliare" della presente legge, iscritte al Titolo IV "Entrate in conto capitale", Tipologia 400 "Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali" del bilancio regionale di previsione.”

Si afferma nella relazione tecnico-finanziaria, allegata alla legge in esame, che le norme contenute sono di natura ordinamentale e procedimentale e *“perciò non determinano effetti finanziari sul bilancio regionale, effetti che saranno quantificati con il bilancio di previsione in coerenza con il piano annuale”*.

OSSERVAZIONI

Per la copertura delle spese correnti previste per l'attuazione del “Piano annuale” si rinvia alla legge di bilancio, con imputazione alle voci di Programma 05 e 06 della Missione 01.

La stessa legge di bilancio, cui si fa rinvio, andrà altresì a stanziare le entrate derivanti dalla dismissione degli immobili. Con le medesime entrate si copriranno le spese di investimento connesse con l'attuazione del Piano.

La norma finanziaria non evidenzia aspetti critici.

5.9 Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 11, “Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale”.

(Di iniziativa della Giunta regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame mira a sostenere, promuovere e valorizzare lo sviluppo della imprenditoria editoriale tutelando il lavoro e la professionalità degli occupati nelle imprese dell'informazione, nel rispetto della disciplina contrattuale del settore e della normativa di equa retribuzione del lavoro giornalistico. La norma si rivolge alle emittenti televisive e radiofoniche, alla carta stampata, quotidiana e periodica, anche nella forma online, alle agenzie di stampa quotidiana e alle imprese di produzione e distribuzione di contenuti informativi locali a carattere giornalistico con sede legale e operativa in Umbria, affidando alla Regione il compito di promuovere *“interventi finalizzati a valorizzare e sostenere l'offerta del sistema dei media e dell'informazione locale, al fine di salvaguardarne il pluralismo, la qualità, i livelli occupazionali e la professionalità degli operatori, l'innovazione organizzativa e tecnologica e l'avvio di nuove imprese”* (art. 1, comma 2).

Annualmente la Giunta regionale elabora un programma degli interventi da finanziare, che potranno riguardare l'innovazione tecnologica e le nuove modalità operative, privilegiando la collaborazione e la modernizzazione del sistema regionale di produzione, distribuzione e vendita, stimolando iniziative di auto-produzione, progetti editoriali e iniziative di auto-impiego dei giovani professionisti, fino al sostegno dell'occupazione (art. 2, comma 4).

Le tipologie di intervento sono elencate dall'art. 5, secondo cui *“la Regione persegue le finalità di cui alla presente legge mediante interventi volti a sostenere:*

a) l'innovazione tecnologica delle attrezzature e dei mezzi di produzione e la diffusione di contenuti informativi [...];

b) *la modernizzazione del sistema regionale di produzione, distribuzione e vendita della stampa locale, quotidiana e periodica;*

c) *le iniziative di autoproduzione, realizzate in forma singola o associata con particolare riferimento alle micro e piccole imprese [...];*

d) *le iniziative che favoriscono l'autoimpiego e la creazione d'impresa realizzate da giornalisti professionisti o pubblicisti di cui alla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista) disoccupati o percettori di ammortizzatori sociali che rappresentino, nel caso di costituzione di società avente qualsiasi forma giuridica, almeno il cinquanta per cento dei soci e che detengano almeno il cinquanta per cento del capitale e dei diritti di voto;*

e) *gli interventi che favoriscono l'occupazione dipendente a tempo indeterminato di personale giornalistico, tecnico e amministrativo”.*

I fondi saranno erogati a seguito della emanazione di bandi. Sono escluse dai finanziamenti le imprese che nell'ultimo anno di attività hanno avviato procedure di licenziamento o abbiano adottato provvedimenti di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro a carico di personale giornalistico, non riconducibili all'applicazione di ammortizzatori sociali o di accordi sindacali, le imprese sanzionate dall'Agcom per violazione delle norme in materia di tutela dei minori, le emittenti in cui la televendita occupi più dell'80 per cento della propria programmazione, nonché, secondo quanto disposto all'art 6 comma 4, lettera e) *“le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale”.* Proprio quest'ultima esclusione è stata oggetto di impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 febbraio 2019 n. 43, dinanzi alla Corte Costituzionale, per invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e in contrasto con il principio di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva, sancito dall'art. 27 della Costituzione, in quanto si esclude dall'accesso ai finanziamenti pubblici le imprese editoriali i cui titolari siano stati condannati già in primo grado, in via non definitiva, per frode contro la pubblica amministrazione o il bene pubblico. E ciò, secondo il Governo, risulta invasivo della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, in violazione dell'art. 117 della Costituzione.

COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria, contemplata all'art. 12, prevede:

"1. Per gli anni 2018-2020 è autorizzata la spesa di euro 580.000,00 per il finanziamento degli interventi [...] nell'ambito delle risorse comunitarie, nazionali e regionali previste dalle azioni ed attività dei Programmi Operativi Regionali FESR (Azioni 1.3.1 e 3.4.1), iscritte alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 05 "Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività", Titolo 2 del Bilancio regionale di previsione 2018-2020.

2. Per gli anni 2018-2020 è autorizzata la spesa annua di euro 50.000,00 per il finanziamento degli interventi [...] nell'ambito delle risorse comunitarie, nazionali e regionali previste dalle azioni ed attività dei Programmi Operativi Regionali FSE (Priorità 8.1) 2014-2020, iscritte alla Missione 15 "Politiche per il lavoro e la formazione professionale", Programma 04 "Politica regionale unitaria per il lavoro e la formazione professionale", Titolo 1 del Bilancio regionale.

3. Per gli anni 2018-2020, [...] è autorizzata la spesa di euro 150.000,00 al cui finanziamento si provvede con le risorse rivenienti dall'assegnazione di cui alla Deliberazione della Giunta regionale 15 aprile 2014, n. 433 "Avviso Pubblico per le Imprese "Incentivi all'assunzione di lavoratori/lavoratrici over 30 in mobilità ovvero disoccupati o percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro con aziende cessate o in procedura concorsuale" - Approvazione Schema" a favore di Sviluppumbria S.p.A. e attualmente disponibili nel bilancio della società. La Giunta regionale con propri atti disciplina procedure, modalità e termini per l'attuazione degli interventi di cui al presente comma stipulando idonea convenzione con Sviluppumbria S.p.A. per la gestione tecnico amministrativa degli adempimenti previsti dalla presente disposizione.

4. Al finanziamento degli interventi [...] possono concorrere anche eventuali risorse residuali disponibili dei 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), secondo le modalità e i termini definiti dalla Giunta regionale con il Programma annuale di cui al comma 2 dell'articolo 4 e nel rispetto di quanto previsto per gli stessi fondi dalla 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).

5. *Gli interventi di sostegno ad un'unica impresa, concessi nel rispetto del massimale d'importo complessivo di 200.000,00 euro nell'arco di tre esercizi finanziari, come previsto dall'articolo 3, comma 2 del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 per gli aiuti «de minimis», sono esenti dall'obbligo di notifica alla Commissione europea».*

Nella relazione tecnico-finanziaria, allegata alla legge in esame, si precisa che al finanziamento del Programma annuale, previsto al comma 2 dell'art. 4, viene destinata per gli esercizi 2018-2020:

- *“una quota delle risorse dei Programmi Operativi Regionali dei Fondi Strutturali (POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020) nelle misure di seguito indicate e nel rispetto dei parametri previsti:*

POR FESR 2014-2020 quota annua destinata agli interventi di cui alle lettere a), b), d) fino ad una spesa annua massima di euro 580.000,00 per complessivi 1.740.000,00 nel triennio 2018-2020:

- *Asse I “Ricerca e innovazione” – Priorità di investimento Azione 1.3.1. “Aumento dell’incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza”.*

Nel bilancio regionale 2018-2020 le risorse sono stanziare alla Missione 14 Programma 05 Titolo 2, capitolo 06724 voci 8020/8025/8038

- *Asse III “Competitività delle PMI” – Priorità di investimento Azione 3.4.1. “Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo”.*

Nel bilancio regionale 2018-2020 le risorse sono stanziare alla Missione 14 Programma 05 Titolo 2, al capitolo 06725 voci 8020/8025/8038.

POR FSE 2014-2020 quota annua destinata agli interventi di cui alle lettere c), d), g), h) fino ad una spesa annua massima di euro 50.000,00 per complessivi 150.000,00 nel triennio 2018-2020:

- *Asse I “Occupazione” – Priorità di investimento 8.1 “Accesso all’occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l’occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” – Risultato atteso: “Favorire l’inserimento lavorativo e*

l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata".

Nel bilancio regionale le risorse sono stanziare alla Missione 15 Programma 04 Titolo 1, Capitolo B2804, voci 8020/8025/8045.

La quota parte della dotazione determinata dai programmi POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020, da destinare agli interventi del programma annuale di cui all'articolo 3, comma 2 viene quindi stimata fino ad un massimo di € 630.000,00 annui.

Le risorse finanziarie sopra indicate sono state individuate nell'ambito del piano finanziario delle misure dei Programmi operativi regionali (FESR e FSE) riconducibili agli interventi previsti dalla presente legge a favore del sistema dell'informazione locale. Le risorse individuate sono pertanto già iscritte nel bilancio regionale nell'ambito delle misure per le quali non sono state ancora avviate le relative azioni e attività.

- *per il solo esercizio 2018 [...] vengono finanziati con le risorse residue pari ad euro 150.000,00 trasferite dalla Regione con Deliberazione della Giunta regionale 15 aprile 2014, n. 433 "Avviso Pubblico per le Imprese "Incentivi all'assunzione di lavoratori/lavoratrici over 30 in mobilità ovvero disoccupati o percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro con aziende cessate o in procedura concorsuale"- Approvazione Schema." a favore di Sviluppumbria S.p.A. e non ancora utilizzate dalla società stessa, come indicato dalla "Nota stato di attuazione dell'avviso over 30 al 31 dicembre 2017" acquisita agli atti del Servizio Politiche industriali e competitività del sistema produttivo - TR. Le risorse sono attualmente disponibili nel bilancio di Sviluppumbria S.p.A. esercizio 2018 per la somma di euro 150.000,00, per le quali il Programma di cui all'articolo 3, comma 2 ne prevederà un utilizzo diretto nell'anno 2018 da parte della società medesima sulla base di una convenzione con la Regione. Tali risorse vengono quindi destinate con la presente legge al finanziamento per l'anno 2018 degli interventi di sostegno, a favore delle imprese che operano nel settore della comunicazione".*

OSSERVAZIONI

L'insieme delle risorse per il finanziamento degli interventi a favore delle imprese che operano nel settore dell'informazione locale, erogate direttamente dalla Regione ovvero tramite Sviluppo Umbria Spa, sono di fonte comunitaria. La legge e, ancora meglio, la relazione tecnica quantificano analiticamente le entrate necessarie, distintamente per ciascuna dei Programmi UE richiamati dalla stessa legge.

Tra le diverse fonti di entrata previste dalla legge, la relazione tecnico-finanziaria omette di richiamare quelle residuali, peraltro indicate chiaramente al comma 4 della norma finanziaria di cui all'art. 12, disponibili sui fondi di rotazione per lo sviluppo dell'occupazione (l.r. n. 40/1987) e sui fondi del microcredito (artt. 7-8 della l.r. 4/2011) nel rispetto di quanto previsto dalla l.r. 1/2018.

5.10 Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14, “Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”.

(Di iniziativa della Giunta regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame è composta da 58 articoli.

Di seguito si illustrano sinteticamente le norme di maggiore interesse.

L’art. 1 introduce modificazioni e integrazioni alla l.r. 3 marzo 1995, n. 9 “*Tutela dell’ambiente e nuove norme in materia di Aree naturali protette*” al fine di annoverare fra gli enti gestori delle aree protette, oltre all’unione dei comuni, le altre forme associative dei comuni previste dalla normativa vigente.

L’art. 2 sostituisce l’art. 19-bis della l.r. 18 novembre 1998, n. 37 (“*Agenzia unica per la mobilità e il trasporto pubblico locale*”), al fine di meglio puntualizzare le competenze della società Umbria TPL e Mobilità SpA, costituita *in house* e denominata Agenzia Unica per la mobilità e il trasporto pubblico locale. Rileva al riguardo, il comma 5, del predetto articolo, secondo cui “*per quanto disciplinato dal presente articolo e tenuto conto di quanto previsto dall’ articolo 38-bis, comma 3 della legge regionale 3 aprile 2012, n. 5 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 1998, n. 37 (Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422) e alla legge regionale 17 agosto 1979, n. 44 (Normativa servizi pubblici di trasporto regionale)), la Regione trasferisce direttamente ad Umbria TPL e Mobilità Spa, quale Agenzia unica, le risorse necessarie per lo svolgimento dei servizi minimi derivanti dalla ripartizione del fondo regionale trasporti. Le risorse di cui al presente comma sono da intendersi a tutti gli effetti quali somme destinate e vincolate all’espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale indispensabili, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), di interesse generale della Regione e degli enti locali*”.

Gli **artt. da 4 a 9** recano previsioni sul controllo interno di gestione, a modifica ed integrazione della l.r. 28 febbraio 2000, n. 13 (*Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria*), al fine di adeguarne le previsioni alle novità introdotte dal d.lgs. n. 74 del 25/05/2017 (Decreto Madia), che a sua volta ha modificato il d.lgs. n. 150 del 27/10/2009 (Decreto Brunetta).

In attuazione della norma, la Regione è intervenuta con propria deliberazione n. 349 del 16 aprile 2018, che ha introdotto il ciclo di gestione della performance, risultando evidente lo stretto legame che sussiste tra la misurazione e valutazione della performance rispetto alle attività di controllo effettuate dall'amministrazione al suo interno (controllo strategico e di gestione).

Gli **artt. da 11 a 18** introducono talune modifiche e integrazioni alla l.r. 28 marzo 2006, n. 6 (*Norme diritto allo studio universitario e disciplina dall'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria*) con l'intento di adeguare la *governance* dell'Agenzia, in coerenza con la rinnovata missione attribuita alla stessa a seguito delle novità introdotte dalla l.r. 27 marzo 2017, n. 2. In particolare, l'art. 18 che sostituisce l'art. 20 della l.r. 6/2006 prevede che la Giunta regionale assicuri la vigilanza ed effettui controlli, in via preventiva, sugli atti dell'Agenzia in tema di norme regolamentari, dotazioni organiche, bilancio preventivo e conto consuntivo.

Gli **artt. da 20 a 22** modificano la l.r. 27 gennaio 2009, n. 1 (*Società regionale per lo sviluppo economico dell'Umbria - Sviluppumbria S.p.a.*). In coerenza con il processo di liquidazione dell'Associazione SEU (Servizio Europa), deliberato dai propri soci nell'assemblea del 20 aprile 2017, l'art. 20 della legge in esame prevede che "*Sviluppumbria S.p.A., previo atto di indirizzo della Giunta regionale e conforme atto deliberativo sia degli organi societari di Sviluppumbria S.p.A. che degli organi dell'Associazione SEU, acquisisce il ramo di azienda dell'Associazione SEU relativo alle attività [di informazione e progettazione nell'ambito dei progetti comunitari]*". Ciò al fine di non disperdere il patrimonio di conoscenze acquisite dalla predetta Associazione SEU, di cui la società Sviluppumbria SpA, controllata dalla Regione, è socio.

L'**art. 25** modifica l'art. 31/bis della l.r. 21 gennaio 2010, n. 3 (*Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici*). La necessità di modificare

il citato art. 31-bis è dovuta all'impugnativa avanti la Corte Costituzionale della legge regionale 2 agosto 2018, n. 6 recante *“Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrate e di spesa- Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”* che ha introdotto l'art. 31/bis all'interno della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 3. Per superare le motivazioni che hanno determinato l'impugnativa suddetta, sono state concordate con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le modifiche da apporre all'articolo 31/bis, come introdotto dall'art. 22, comma 1 della l.r. 6/2018, al fine di superare il contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale. L'attività di cui sopra si è concretizzata con l'accordo del reinserimento della citazione concernente il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ed in particolare degli art. 37 e 38 nell'ambito del comma 1 dell'articolo 22 oggetto di impugnativa. Tenuto conto della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prot. n. 38628 del 13.11.2018, con la quale lo stesso Ufficio legislativo ministeriale ha ritenuto che la proposta di modifica inoltrata rende *“coerente la norma regionale con le disposizioni del codice”* dei contratti pubblici *“risultando, quindi, idonea a superare i motivi di impugnativa”*.

Gli **artt. da 42 a 46** integrano e modificano la l.r. 9 aprile 2015, n. 11 (*Testo unico in materia di sanità e Servizi sociali*). In particolare, vengono disciplinati i rapporti tra la Regione Umbria e l'Università degli Studi di Perugia in merito alla nomina dei direttori generali delle Aziende Ospedaliere di Perugia e di Terni; si innovano le modalità di sorteggio nelle procedure di designazione dei direttori di struttura complessa quali componenti di commissioni esaminatrici; sono ampliati i controlli sugli atti delle Aziende sanitarie ricomprendendo anche il piano triennale dei fabbisogni del personale; si istituisce una segreteria tecnico scientifica qualificata presso il Comitato Etico regionale (CER) Umbria, autorizzato a espletare le procedure del reclutamento. Gli oneri di funzionamento del CER gravano interamente su di esso, senza caricare il bilancio regionale di ulteriori oneri. Con l'art. 46, infatti, è stato sostituito il comma 4, dell'art. 103, della l.r. 9/2011, il quale prevede che *“il CER Umbria si avvale di una segreteria tecnico scientifica, qualificata ai sensi della normativa vigente, nella quale opera personale messo a disposizione dall'Azienda capofila per le attività del CER medesimo. L'Azienda è autorizzata a svolgere le procedure di reclutamento per dotare la segreteria tecnico scientifica di un numero adeguato di personale. Gli oneri relativi al personale che opera nella segreteria tecnico scientifica gravano sui fondi di cui al comma 6”*.

Ai sensi del comma 5, *“la Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina:*

- a) *le tariffe a carico degli sponsor per ottenere il parere del Comitato delle sperimentazioni cliniche, da versare all'azienda capofila, nel rispetto di quanto previsto, dall'art. 2, comma 5, della l. 3/2018;*
- b) *l'importo del gettone di presenza e l'eventuale rimborso delle spese di viaggio alla partecipazione a riunioni”.*

Il citato comma 6 dello stesso articolo 103 stabilisce che *“la Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina [...] le modalità di utilizzo dei fondi, da parte dell'Azienda sanitaria capofila, necessari al funzionamento del CER Umbria e della qualificata segreteria tecnico-scientifica [...]”.*

Gli **artt. da 47 a 52** intervengono sulla l.r. 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*) introducendo talune novità menzionate nel commento della stessa l.r. 1/2018.

Gli **artt. da 53 a 56** hanno modificato la l.r. 22 ottobre 2018, n. 8 (*Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi. Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali*) prevedendo, tra l'altro, le abrogazioni e modifiche richiamate nel commento della stessa l.r. 8/2018.

COPERTURA FINANZIARIA

Come dichiarato nella relazione allegata alla deliberazione n. 1418 del 04 dicembre 2018 di approvazione al disegno di legge, le norme contenute nella presente legge non prevedono nuove entrate né oneri a carico del bilancio regionale.

OSSERVAZIONI

Merita una riflessione il disposto del nuovo articolo 103 della l.r. 11/2015, come modificato dall'articolo 46 della legge in esame, nella parte che, con riferimento al CER (Centro Etico Regionale) Umbria, tratta della segreteria tecnico scientifica di cui il Centro si avvale.

Il relativo personale è *“messo a disposizione dell'Azienda capofila”* che vi provvede mediante appositi *“procedure di reclutamento”*.

Gli oneri del predetto personale, come si afferma nella relazione tecnica, *“gravano sui fondi del CER Umbria che si autofinanzia con la propria attività”* di cui il citato articolo 103.

La Giunta regionale a sua volta *“disciplina le modalità di utilizzo dei fondi dell'Agenzia sanitaria capofila”*.

Quest'ultima disposizione non sembra coerente con l'autonomia anche finanziaria del CER e, in definitiva, non aiuta a rimuovere l'indeterminatezza della norma in esame in ordine alle modalità di gestione dei predetti fondi e, in particolare, ai rapporti finanziari tra il CER e la Capofila.

2. Conclusioni

Con riguardo alla meno copiosa produzione legislativa del 2018, la Corte rileva, rispetto agli anni pregressi, un tendenziale miglioramento nel percorso di adeguamento, avviato dalla Regione, alle disposizioni contemplate dalle leggi e dai regolamenti regionali in tema di copertura finanziaria alle leggi di spesa. Residuano tuttavia diffuse carenze ed omissioni riscontrate sia nella regolamentazione delle attività preordinate all'emanazione delle leggi sia nel testo e nelle relazioni tecniche delle leggi esaminate.

Gli atti che regolamentano il procedimento di formazione delle leggi evidenziano aspetti meritevoli di più adeguata formulazione. In particolare, l'opportunità di mettere mano alla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, da questa Corte rappresentata in occasione della disamina delle leggi di spesa approvate negli anni pregressi, è stata colta solo in parte. Anche a causa della indeterminatezza e di un non sempre accurato coordinamento delle disposizioni regolamentari del Consiglio e della Giunta, sul punto meritevoli di opportuni emendamenti, gli atti di accompagnamento delle singole leggi trasmessi dalla Regione presentano, infatti, contenuti e strutture ancora eterogenei e non uniformi, che rendono difficoltosa la lettura e spesso anche il conseguimento dell'obiettivo di evidenziare e trattare in modo esaustivo gli aspetti finanziari delle norme.

Le stesse 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.

Si osserva, d'altra parte, come alla base delle residue carenze ed omissioni riscontrate negli adempimenti connessi con l'obbligo della copertura finanziaria, vi sia una sostanziale disomogeneità ed inadeguatezza delle relazioni tecnico-finanziarie ad assolvere alla propria funzione mediante una strutturata rappresentazione dei diversi argomenti meritevoli di trattazione separata nei termini evidenziati al paragrafo 2 (individuazione delle norme portatrici di oneri finanziari; specificazione, per ciascuna di esse, della tipologia di spesa

prevista; quantificazione degli oneri; indicazione dei relativi mezzi di copertura). A tal fine può essere di aiuto l'auspicio ridefinizione, in senso conforme, dei contenuti del modello *standard* di relazione tecnica, da utilizzare in relazione alla generalità dei disegni di legge o proposte emendative, sulla base delle previsioni regolamentari deliberate, ormai in termini speculari, sia dalla Giunta che dal Consiglio.

E' tuttora ricorrente la tendenza a privilegiare negli atti di accompagnamento i contenuti sostanziali e le finalità delle leggi, confondendo la trattazione dei profili sostanziali e finalistici degli interventi legislativi (propri della relazione illustrativa), con quelli che attengono invece agli aspetti finanziari (propri della relazione tecnico-finanziaria) e che devono costituire oggetto di separata trattazione ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 196 del 2009.

La scarsa rilevanza attribuita alla relazione tecnica traspare in modo evidente, ad esempio, dagli atti di accompagnamento della legge n. 7/2018 che giustificano il rinvio della copertura alla legge di bilancio in relazione a spese obiettivamente obbligatorie e non comprimibili, che avrebbero richiesto invece una immediata e contestuale copertura.

Le riferite criticità del quadro regolamentare ed applicativo rischiano di riflettersi in negativo sulla efficacia dell'analisi finanziaria e, in definitiva, sul corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

Di qui l'invito a intervenire nuovamente sia sulle previsioni regolamentari sia sui contenuti *standard*, affinché la valutazione degli aspetti finanziari possa dispiegarsi in termini adeguati, uniformi e sistematici, attraverso una puntuale ripartizione dei compiti affidati ai diversi centri di competenza ed una definizione, ancor più rigorosa, dei contenuti della relazione tecnico-finanziaria, da trattare separatamente rispetto alla illustrazione degli aspetti sostanziali e delle finalità della legge.

La revisione dell'insieme delle competenze, delle procedure e degli strumenti a supporto dell'obbligo di copertura finanziaria si pone, infatti, come premessa necessaria al conseguimento dell'obiettivo di corredare sistematicamente ciascuna proposta di legge degli atti preordinati alla separata e puntuale evidenziazione (i) della onerosità o meno delle singole previsioni, (ii) della tipologia, (iii) della quantificazione e infine (iv) della copertura degli oneri che essa comporta.

Il tema della copertura finanziaria delle leggi emanate nel 2018 è stato affrontato dal legislatore regionale affermando soluzioni talvolta inadeguate che, a seconda dei casi, possono compendiarsi (a) nell'assenza di motivazioni a supporto della ritenuta non onerosità della norma, non esplicitata nel testo di legge e spesso enunciato senza motivazioni nella relazione tecnica; (b) nell'autorizzare la spesa entro un limite massimo quantificato (nel testo della norma) e non motivato (nella relazione tecnica); (c) 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; (d) nel rinviare la copertura della spesa al momento di approvazione della legge di bilancio, omettendone la quantificazione, pur in presenza di spese obbligatorie; e) nella formulazione indeterminata ed equivoca del testo di legge.

Qui si seguito si riepilogano le principali anomalie emerse dall'analisi condotta sui singoli provvedimenti legislativi emanati nel 2018.

A. Inadeguata o mancata valutazione dei profili di onerosità della legge:

L'analisi finanziaria a supporto della legge n. 2/2018 si appalesa inadeguata laddove, con riguardo alla copertura degli oneri assicurata dagli stessi fondi stanziati in base alle previsioni della pregressa legge ora sostituita, non si fa carico di specificarne l'importo, così come risultante dagli stanziamenti previsionali del precedente anno 2017. Ciò sarebbe stato particolarmente opportuno al fine di valutare la congruità di detti fondi anche alla luce delle disposizioni recate dalla nuova legge, non perfettamente sovrapponibili a quelle della legge sostituita, ma anche per quantificare in modo corrispondente gli stanziamenti per l'anno 2018, poi rivelatisi di importo superiore.

Opinabile è l'affermazione resa nella relazione tecnica per cui le spese indotte dalla richiamata legge sarebbero "*non obbligatorie e rimodulabili annualmente*", ove si consideri che tanto le spese per l'erogazione delle indennità risarcitorie spettanti agli umbri emigrati all'estero (per la

partecipazione alle consultazioni elettorali) quanto il rimborso della spesa di partecipazione alla *Consulta regionale degli umbri all'estero*, configurano oneri obbligatori e non rimodulabili.

Da ultimo, anche ai fini della concreta attuazione dell'impegnativo programma di sostegno economico finanziario (a beneficio degli umbri residenti all'estero) contemplato dalla norma, sarebbe stato necessario o quanto meno opportuno procedere contestualmente alla quantificazione dei relativi oneri, considerato che l'enunciato normativo si risolverebbe in una mera enunciazione di buoni propositi qualora non dovesse, sia pure in parte, trovare attuazione.

Approssimativa è altresì l'analisi finanziaria della legge n. 7/2018 relativa alla qualificazione dell'indennità di missione spettante al Difensore civico, da trattare come spesa obbligatoria, ancorché non fissa, e conseguentemente quantificare già in sede di approvazione della legge, senza possibilità di rimodularne l'importo con la legge di bilancio.

B. Quantificazione non motivata di oneri autorizzati

L'esigenza di motivare la quantificazione delle spese autorizzate è stata disattesa con riguardo alle previsioni onerose di cui alle leggi n. 2/2018 e n. 7/2018.

Si è riscontrato, in particolare, che l'indennità di carica spettante al Difensore civico è determinata nella legge n. 7/2018 sulla base di criteri che avrebbero dovuto suggerire una diversa e più ridotta quantificazione. Nella circostanza, la relazione tecnica, che ha omesso di illustrare il procedimento seguito nella quantificazione dell'onere, non è stata di alcun supporto, venendo meno alla sua particolare funzione.

La stessa indennità, nell'importo stimato per l'anno 2018, appare immotivata e comunque non proporzionata al periodo di funzionamento del nuovo istituto (Difensore civico), ove si consideri che la legge, entrata in vigore il 18.10.2018, non contempla disposizioni retroattive che possano legittimare impegni di spesa per periodi anteriori alla futura nomina del Difensore civico. Anche a volere riferire l'indennità spettante per il 2018 agli ultimi due mesi dell'anno, la relativa quantificazione è ben superiore a 2/12 dell'indennità quantificata nella relazione tecnica.

Anche con riguardo alla legge n. 2/2018, sarebbe stato possibile, ai fini della corretta quantificazione e copertura, porre rimedio alla formulazione generica ed equivoca delle norme di spesa successivamente approvate, mediante una preventiva e puntuale analisi delle previsioni di spesa, di cui non vi è traccia nella relazione tecnica.

C. Inadeguatezza della copertura finanziaria

La copertura finanziaria si è rivelata obiettivamente inadeguata e incerta in tutti i casi in cui le leggi esaminate hanno inteso imputare l'onere finanziario ad apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese, ulteriori rispetto a quella indotta dalla legge emanata, peraltro senza evidenziarne la composizione e la capienza.

La copertura ottenuta mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa, senza alcuna valutazione in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti e alla riducibilità degli stessi, è rinvenibile in alcune delle previsioni onerose contemplate dalle leggi n. 2/2018, n. 4/2018 e n. 7/2018. per le quali risultano omesse o carenti le informazioni sulla sostenibilità finanziaria della copertura.

Questo *modus operandi* determina uno svilimento dell'obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale. Invero, affinché la riduzione di voci di spesa generiche e promiscue possa liberare risorse disponibili e rappresentare una forma di copertura attendibile sarebbe stata necessaria una rappresentazione analitica degli oneri che gravano sui capitoli incisi. Anche la circostanza per cui il capitolo di rinvio avrebbe una capienza sufficiente per fronteggiare i nuovi oneri, non appare idonea a garantire il rispetto dell'obbligo di copertura fintantoché non si forniscano indicazioni atte a garantire che lo stanziamento previsto nei predetti capitoli di spesa sia capiente e non sovrastimato. La mera disponibilità di stanziamenti in bilancio non garantisce che gli stessi siano liberi, qualora riferiti anche ad ulteriori spese future che l'Ente ha già previsto di sostenere. In assenza di certezza in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti presenti in bilancio, di cui le relazioni tecniche non si occupano, il nuovo onere avrebbe dovuto trovare un'autonoma, nuova e attendibile forma di copertura.

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 115/2012, ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, *“per effetto di una più efficace e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per finalità promiscue, la pretesa autosufficienza non può essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*

D. Copertura di oneri non quantificati, mediante rinvio alla legge di bilancio.

Alcune disposizioni recate dalle leggi esaminate sembrano importare spese non obbligatorie ma tuttavia necessarie ai fini della loro attuazione. Con riguardo a tali spese il legislatore, senza procedere alla loro quantificazione, ha inteso provvedere al relativo finanziamento mediante rinvio alla legge di bilancio. Il riferimento è a talune attività onerose previste, in particolare, dalle leggi n. 2/2018 e n. 7/2018, per le quali, come si è evidenziato ai paragrafi 5.2 e 5.5, l'analisi finanziaria è risultata carente.

Vi è il rischio che le attività/iniziativa prefigurate dalle richiamate disposizioni, tutte portatrici di nuovi oneri, in assenza di differenziate, specifiche coperture finanziarie, possano non trovare sistematica attuazione. Mancando ogni specificazione in ordine sia alla quantificazione delle spese necessarie all'attuazione delle singole previsioni normative sia alla adeguatezza degli stanziamenti di bilancio che dovrebbero assicurarne la copertura finanziaria, di fatto le norme in questione si presentano come un insieme di enunciati programmatici che potrebbero non trovare attuazione concreta.

La previsione di plurime iniziative onerose, non coordinate tra loro né classificate in base a criteri di priorità, in assenza di qualsivoglia analisi degli effetti finanziari, pone in realtà un problema riconducibile non direttamente all'obbligo della copertura finanziaria, formalmente assicurata tramite rinvio alle leggi di bilancio, ma alla concreta realizzazione degli obiettivi prefissati dal legislatore e, in ultima istanza, alla qualità della legge.

E. Altre anomalie nella definizione degli effetti finanziari delle norme regionali

Residue criticità sono state riscontrate nelle leggi n. 2/2018 e n. 3/2018 sotto il profilo della determinazione delle spese autorizzate.

Nel primo caso (legge n. 2/2018), in riferimento alla indennità riconosciuta al Difensore civico, determinata dalla legge in ragione del 25 per cento della *“indennità di carica regionale lorda spettante ai consiglieri regionali”*, la relazione tecnica ne quantifica la spesa complessiva annua tenendo conto altresì di non meglio specificati *“oneri a carico dell’Assemblea legislativa”*, aggiuntivi rispetto alla predetta *“indennità di carica”* e comunque non contemplati dalla norma.

La stessa neutralità finanziaria della legge n. 2/2018 che, come si è detto, si basa sulla affermata (e non dimostrata) invarianza delle previsioni di spesa rispetto alla pregressa legge ora sostituita, rischia di essere compromessa in considerazione del fatto che alcune delle nuove norme previste sono formulate in termini più generici e meno puntuali delle precedenti (nel testo risultante dalla nuova legge non è stato riproposto il limite di spesa autorizzata per l’indennità di mancato guadagno né *“i limiti previsti per i dirigenti regionali”* ai fini della puntuale determinazione del rimborso spese spettante agli organi della Consulta, ora previsti *“nei limiti della normativa vigente”*).

Nell’altro caso (legge n. 3/2018), la norma regionale, sia pure nei limiti delle economie di spesa corrente conseguenti alla riduzione dei vitalizi spettanti agli *ex* consiglieri regionali, autorizza spese destinate al *“finanziamento delle politiche a favore delle fasce di popolazione a maggior rischio di esclusione sociale”*. In assenza tuttavia di indicazioni fornite dalla legge, utili ai fini della efficacia e della trasparenza delle erogazioni a beneficio dei meno abbienti, la previsione di spesa resta obiettivamente indeterminata e, di fatto, i relativi criteri attuativi vengono rimessi alla discrezionalità dell’Amministrazione.

Aspetti problematici sono stati infine riscontrati ai fini dell’attuazione della norma recata dalla legge n. 14/2018 che, nell’istituire la segreteria tecnico scientifica del CER, non consente una compiuta cognizione dei relativi oneri di funzionamento. Né la relazione tecnica aiuta a rimuovere l’indeterminatezza della norma in ordine alle modalità di gestione dei fondi previsti a copertura delle predette spese e ai rapporti finanziari tra il CER e l’Azienda sanitaria capofila.

Avendo presente, infine, i richiamati, residuali profili di criticità, afferenti alla regolamentazione dei procedimenti di approvazione delle leggi, alla declinazione concreta degli enunciati normativi e alla predisposizione della relazione tecnico-finanziaria, si attendono da parte della Regione comportamenti coerenti con le indicazioni fornite nel presente referto, atti a rimuovere definitivamente, in prospettiva futura, criticità analoghe a quelle riscontrate nelle leggi emanate nel 2018.

INDICE

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti	pag.	5
2. Normativa di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa	pag.	7
3. La verifica della copertura finanziaria	pag.	9
3.1 Il carattere “oneroso” della norma	pag.	9
3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari	pag.	10
3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria	pag.	11
3.4 L’individuazione dei mezzi di copertura	pag.	15
3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale	pag.	18
4. Le fonti normative della regione Umbria	pag.	20
4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale	pag.	27
5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2018	pag.	28
5.1 Legge regionale del 14 febbraio 2018, n. 1	pag.	30
5.2 Legge regionale del 05 marzo 2018, n. 2	pag.	36
5.3 Legge regionale 23 aprile 2018, n. 3	pag.	41
5.4 Legge regionale 09 maggio 2018, n. 4	pag.	44
5.5 Legge regionale 12 ottobre 2018, n. 7	pag.	47
5.6 Legge regionale 22 ottobre 2018, n. 8	pag.	51
5.7 Legge regionale 16 novembre 2018, n. 9	pag.	56
5.8 Legge regionale 04 dicembre 2018, n. 10	pag.	58

5.9 Legge regionale 04 dicembre 2018, n. 11 pag. 61

5.10 Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14 pag. 67

6. Conclusioni pag. 72

