



CORTE DEI CONTI

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2022 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi

(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 2022 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi

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

Magistrato:

Consigliere Acheropita Mondera

Hanno collaborato:

Dott.ssa Gabriella Di Martino

Dott.ssa Antonella Castellani

INDICE

1. Premessa	6
2. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti – Il quadro normativo di riferimento	8
3. La verifica della copertura finanziaria	11
3.1. Il carattere “oneroso” della norma	12
3.2. La morfologia giuridica degli oneri finanziari	13
3.3. La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria	15
3.3.1 La Relazione tecnica	21
3.3.2 La clausola di neutralità o invarianza finanziaria	24
3.4. L’individuazione dei mezzi di copertura	26
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale	31
4.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale su leggi della Regione Umbria	47
5. Le fonti normative della Regione Umbria	51
6. Le singole leggi regionali emanate nel 2022	62
6.1 Legge regionale 4 febbraio 2022, n. 1, “Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità.”	65
6.2 Legge regionale 2 marzo 2022, n. 2, “ Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 marzo 2000, n. 30 (Istituzione dell’Agenzia regionale umbra per la ricerca socioeconomica e territoriale, denominata «Agenzia Umbria Ricerche»).”	70
6.3 Legge regionale 16 marzo 2022, n. 3, “Adeguamento della normativa regionale alle modifiche legislative in ordine all’Addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche Art. 1, commi 5 e 6 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.”	79
6.4 Legge regionale 23 marzo 2022, n. 4, “ Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio).”	81
6.5 Legge regionale 23 marzo 2022, n. 5, “ Ulteriori modificazioni alla legge regionale 20 marzo 2020 n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020-2022 della Regione Umbria) e disposizioni per il differimento delle graduatorie per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale.”	84
6.6 Legge regionale 12 aprile 2022, n. 6, “ Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 31 (Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni).”	88

6.7 Legge regionale 28 aprile 2022, n. 7, “Disposizioni per l'erogazione di contributi a sostegno dei flussi turistici in arrivo e dell'infrastruttura. Aeroporto internazionale S. Francesco di Assisi.”	93
6.8 Legge regionale 28 aprile 2022, n. 8, “Ulteriori disposizioni per la conclusione della ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 1997.”	97
6.9 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 9 “Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria).”	98
6.10 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 10 “Ulteriori modifiche alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n.10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative).”	100
6.11 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 11, “Sostegno alle associazioni combattentistiche e d'arma e delle associazioni delle forze dell'ordine.”	105
6.12 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 12, “Istituzione dell'Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale.”	108
6.13 Legge regionale 3 agosto 2022, n. 14, “Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga.”	112
6.14 Legge regionale 14 ottobre 2022, n. 16, “Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 (Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini).”	119
7. Contraddittorio con la Regione in ordine alle criticità rilevate	122
Conclusioni.....	127

1. Premessa

Con la presente Relazione la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, riferisce al Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Regione Umbria in merito alle tipologie di coperture adottate per le leggi di spesa e alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 8, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116. Attraverso tale strumento di controllo referente, nella più ampia logica di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica, il legislatore ha inteso arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su una materia ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, nel tentativo di dare maggiore effettività al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 della Costituzione, a salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale.

Una legislazione di spesa che contempli adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria, garantendo che le scelte politiche, prese dall'organo consiliare nella propria autonomia, siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione, così limitando il rischio che la Regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte.

La presente Relazione viene redatta in modo da consentire un allineamento, sotto il profilo temporale, con il giudizio di parifica, nella considerazione che le valutazioni in merito ai potenziali squilibri eventualmente collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all'attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso.

In via preliminare, si rileva che lo scorso anno (2022) è stata promulgata la legge regionale 25 luglio 2022 n. 9 "Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n.13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria)". Meritevole di particolare attenzione, in questa sede, è la previsione di cui all'art. 21 della l. reg. n. 9/2022, la quale ha sostituito interamente il *Titolo* III (Programmazione e bilancio) della

l. reg. n. 13/2000, con specifico riferimento alla Sezione IV (Leggi regionali di spesa - Copertura finanziaria).

Già nella precedente relazione, questa Sezione aveva preso atto dell'avvio del procedimento di revisione della legge di contabilità (l. reg. n. 13/2000) ad opera dell'Amministrazione al fine di pervenire, in via definitiva, al superamento delle criticità in passato rilevate in tema di inadeguatezza delle valutazioni contenute nella relazione tecnico-finanziaria circa la potenziale invarianza finanziaria di talune disposizioni normative.

Pur nell'ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della quantità di tali informazioni, si continua, tuttavia, a verificare il fenomeno di relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato (si rimanda al paragrafo "Conclusioni").

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

Il principio di copertura delle leggi di spesa enunciato dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo il quale *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*, è declinato nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica)¹ le cui disposizioni costituiscono, nel complesso, regole specifiche dell'indeffettibile principio di equilibrio del bilancio, espresso dal primo comma del richiamato articolo 81 della Costituzione².

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

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in*

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

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

³ Articolo 19, comma 2, come modificato dalla legge n. 163/2016.

legge 11 agosto 2014, n. 116", ha affermato che *"da ciò discende l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge n. 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5 (Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012). Le Regioni, dunque, sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost. "*. Pertanto, a livello normativo, ciascuna Regione è tenuta ad attivarsi per effettuare una esaustiva e corretta ricognizione delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa.

Il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche dal d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 (*"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"*) il quale, all'articolo 38, dispone che *"1. 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. 2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa."*

Il d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, all'articolo 1, comma 2, ha disposto la redazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, indirizzata al Consiglio regionale - Assemblea Legislativa. Il successivo comma 8 prevede che la relazione sia trasmessa anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero

dell'economia e delle finanze “*per le determinazioni di competenza*”.

La Relazione, oltre all'esigenza di conferire maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, è finalizzata a “[...] *arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile*” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR), nell'ambito della funzione ausiliaria che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere nell'interesse delle Assemblee regionali, sia per segnalare eventuali situazioni critiche in grado di incidere sugli equilibri di bilancio, che per sollecitare l'adozione di opportune misure correttive. Per questi motivi, nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni per migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale.

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 e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio*”.^{4 5}

Riguardo alla “tempistica” di approvazione della Relazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che la stessa “*deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti*

⁴ Cfr sentenze n. 29/1995, n. 267/2006, n. 179/2007, n. 70/2012 e n. 250/2013.

⁵ Cfr sentenza 39/2014 punto 6.3.3 del Considerato in diritto.

che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)".⁶

3. La verifica della copertura finanziaria

Nel presente paragrafo vengono riepilogati il quadro normativo di riferimento e le relative applicazioni giurisprudenziali in tema di modalità di copertura delle leggi che dispongono "oneri" a carico del bilancio dei soggetti pubblici.

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

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

⁶ Sezione delle Autonomie Corte dei conti - Deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR *"Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116" (Paragrafo 3).*

essere sempre valutata ex ante e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte cost., sentenza n. 26 del 2013)".

3.1. Il carattere "oneroso" della norma

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

- il carattere generico della disposizione non esclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa (cfr. Corte cost., n. 106/2011);
- l'assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può essere derivata o presunta dal fatto che nella legge manca 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);
- 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;
- 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 multis*, 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);
- l'invarianza finanziaria deve essere giustificata da puntuali relazioni o documenti esplicativi (Corte cost., n. 25/2021);
- gli atti di spesa richiedono una "fisiologica" contestuale copertura poiché, diversamente, non potrebbero trovare applicazione se non per mezzo di atti palesemente illegittimi. La copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da adeguata illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio attuata (Corte cost., n. 106/2021).

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 di dimostrare, comunque, la supposta "non onerosità"⁷.

3.2. La morfologia giuridica degli oneri finanziari

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

L'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), come modificato dal d.lgs. n. 90/2016, distingue le spese in (a) "oneri inderogabili", (b) "fattori legislativi" e (c) "spese di adeguamento al fabbisogno":

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

b) tra i "fattori legislativi" rientrano *"le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il*

⁷ Sul tema si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte costituzionale: n. 251/2020, n. 163/2020, n. 143/2020, n. 224/2014, n. 214/2012, n. 212/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 70/2012.

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 finanziaria⁸;

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'onere⁹. 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 o la non corretta connotazione morfologica dell'onere (ovvero la mancanza, o inadeguatezza, della relativa quantificazione, di cui si dirà nel successivo paragrafo), si riflettono inevitabilmente sulla copertura finanziaria della medesima.

⁸ In relazione ai *"fattori legislativi"*, cfr. Deliberazione SRC Campania n. 58/2020/RQ: *"di particolare rilevanza il principio generale desumibile dall' articolo17 comma 13 della legge n. 196/2009 e succ. modd., secondo cui 'Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165'. Pertanto, tra i fattori legislativi si potrebbero far rientrare anche le sentenze della Corte costituzionale che, comportando l'illegittimità costituzionale di un provvedimento legislativo regionale, con efficacia retroattiva, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe un atto amministrativo di ripetizione delle somme volto a compensarne gli effetti"*.

⁹ L'articolo17, 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 [...]"*.

3.3. La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria

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

L'operazione di quantificazione degli oneri – distinta ma strettamente connessa al tema della copertura finanziaria in quanto presupposto determinante per la correttezza della copertura stessa¹⁰ - si sostanzia *“in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio”* (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 10/2013 e n. 8/2021).

Riguardo alla quantificazione della spesa operata con la tecnica del cosiddetto *“tetto di spesa”*, con cui si procede ad individuare il limite massimo di stanziamento entro il quale vanno contenute le prestazioni disposte dalla norma legislativa, così come ribadito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR, *“occorre escludere che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari. In tale fattispecie si rende, infatti, necessaria un'attenta quantificazione degli oneri, per misurarne l'impatto finanziario, diretto e indiretto, tenendo in debito conto che – ove ciò non sia possibile - l'ordinamento ammette anche la possibilità di dar luogo ad una previsione di spesa a fronte di oneri solo valutati, senza che, conseguentemente, tale previsione possa assumere le caratteristiche dell'invalicabilità, stante le sue connotazioni inevitabilmente indicative del relativo impatto. Nei casi in questione l'indicazione di una clausola di salvaguardia consentirà di far fronte ad una eventuale eccedenza, nel corso del tempo, dell'onere rispetto alla copertura.”*

Riguardo, invece, alla distribuzione temporale degli oneri, con specifico riferimento alla legislazione regionale, rileva altresì la previsione dell'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011 che distingue tra:

¹⁰ Cfr. Corte cost. n. 386/2008.

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

In tema di spese ricorrenti o continuative e di spese pluriennali, nelle richiamate Linee di orientamento (Deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR), la Sezione delle Autonomie, sulla base dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 244/2020), ha affermato che, *“in base al mutato ordinamento contabile [discende] il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio. Ciò va ribadito perché un equivoco ricorrente in cui si è caduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l'esatta quantificazione (in ipotesi) dell'onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei relativi esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell'onere; il che è legittimo, come detto, solo se l'onere è discrezionale. Ciò chiarito, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (articolo 30, comma 6, della legge n. 196/2009) e regionale (articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011), una volta definitivamente assodato che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, pongono il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il quantum anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se*

l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva. Tutto ciò merita di essere sottolineato perché, come già accennato, nella prassi delle Regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'articolo 81, terzo comma, Cost." (paragrafo 4.11)¹¹.

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

- a differenza delle leggi di spesa autorizzata - le cui disposizioni *"hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi"* (articolo 17, comma 10, della legge di contabilità pubblica n. 196/2009), con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti - le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese inderogabili o meramente previste, impongono all'Ente di assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, di verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto

¹¹ La Sezione delle Autonomie è intervenuta anche in ordine al rapporto tra i richiamati articoli 30 della legge n. 196/2009 e 38 del d.lgs. n. 118/2011. In dettaglio, è stato evidenziato che *"il richiamato articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 ricalca, infatti, in toto il ripetuto articolo 30, comma 6, della legge nazionale n. 196 del 2009, ma non risulta del tutto armonizzato con quest'ultimo nella misura in cui omette di statuire che «nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere», come recita l'ultimo periodo della norma statale.*

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

stimato¹²;

- il monitoraggio delle spese inderogabili riguarda in modo particolare le leggi costitutive di *“diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse”* e comporta l’obbligo di *“apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture”*. Ciò al fine di *“compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l’onere e la relativa copertura attraverso l’adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti.”* In tale ottica, qualora le previsioni di spesa risultassero sottodimensionate, *“l’Ente è tenuto ad individuare concrete misure di intervento in grado di determinare l’immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 10/2013/INPR);
- 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”* (articolo 23, comma 3, legge n. 196/2009)¹³;
- le leggi che prevedono spese modulabili, ancorché, continuative o ricorrenti possono anche limitarsi a indicare gli interventi da effettuare e le procedure da

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

¹³ Invero, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell’ambito delle spese modulabili, non sono tuttavia possibili con riguardo alle spese inderogabili per le quali l’Amministrazione non ha possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.

seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio tanto la quantificazione della spesa quanto la relativa copertura. Tuttavia, nell'eventualità che la spesa ricorrente o continuativa abbia natura inderogabile o obbligatoria, la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione sia alla indicazione del relativo onere a regime. Questa conclusione, cui sono pervenute le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 1/2014, è in linea con il disposto dell'articolo 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

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

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

In ordine al rapporto tra la copertura finanziaria e l'equilibrio del bilancio, la Corte costituzionale, con consolidata giurisprudenza, ha affermato che tali aspetti costituiscono *«facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale»*: infatti *«la forza espansiva dell'articolo 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti*

perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (Corte cost., sentenza n. 274 del 2017)¹⁴.

Sul punto la Sezione delle Autonomie, nelle richiamate Linee di orientamento, approvate con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ha evidenziato che *“copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va (come si è visto) valutata ex ante, il principio dell’equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell’equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l’obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo, e cioè oltre l’esercizio finanziario di riferimento e del connesso triennio, in modo permanente, i loro non comprimibili effetti di spesa. Si tratta di un punto cruciale, quello del rapporto tra copertura degli oneri di cui alla legislazione ordinaria ed equilibrio di bilancio, che attende ancora una sistemazione definitiva a livello sia giurisprudenziale che ordinamentale. Per intanto si può sostenere una notevole sinergia tra i due vincoli, nel senso che, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l’obiettivo dell’equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio” (punto 4.5).*

L’operazione di “quantificazione degli oneri”, per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall’art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell’Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri.

A livello normativo, in sede di adeguamento dell’ordinamento contabile regionale ai principi costituzionali dell’equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, particolare attenzione dovrà essere prestata a due istituti previsti

¹⁴ Cfr. *ex plurimis*, anche le sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 197/2019.

dalla l. n. 196/2009: la relazione tecnica (v. paragrafo 3.3.1) e la clausola di neutralità o invarianza finanziaria (v. paragrafo 3.3.2).

3.3.1 La Relazione tecnica

La relazione tecnica è uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica; essa, unitamente agli allegati ed alle note, è un elemento indefettibile della previsione di copertura, in quanto consente di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adeguatezza di quest'ultima, così garantendo il rispetto dell'art. 81, c. 3, Cost. (Corte cost. sentenze n. 25/2021 e n. 26/2013).

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

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

La prevista relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge deve essere redatta in termini non apodittici, ma avvalendosi di stime economiche,

anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Cost. n. 26/2013¹⁵).

Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie¹⁶, 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. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959)”*.

La Sezione delle Autonomie, nelle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, oltre ad aver richiamato quanto sopra riportato, ha precisato che *“nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale”* (paragrafo 4.4) ed ha, inoltre, evidenziato l’applicazione del comma 5, dell’articolo 17, della legge n. 196/2009, *mutatis mutandi*, alle Commissioni facenti parte dell’Assemblea legislativa, riferito alla possibilità per le Commissioni

¹⁵ Nella richiamata sentenza, il Giudice delle leggi ha sottolineato che *“... In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) l’obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio”* (punto 4.1 del Considerato in diritto).

¹⁶ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 10/SEZAUT/2013/INPR.

parlamentari competenti di richiedere al Governo la relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essa recati¹⁷.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 25/2021 ha ribadito che *“secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l’effettività e la congruità di quest’ultima e, quindi, il rispetto dell’articolo 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell’adeguatezza della copertura finanziaria. La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all’effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). Questa Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all’articolo 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un’apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)”*¹⁸.

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

La relazione tecnica, infine, deve trovare adeguata disciplina nell’ordinamento

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

¹⁸ Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

contabile regionale, prevedendo l'obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati¹⁹.

3.3.2 La clausola di neutralità o invarianza finanziaria

La clausola di neutralità o invarianza finanziaria ricorre ogni qualvolta l'Amministrazione provveda attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente; la clausola di invarianza degli oneri finanziari è fissata con riferimento agli effetti complessivi della norma e non comporta in sé la preclusione di un eventuale aggravio di spesa, purché tale aggravio sia *“neutralizzato”* con una compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 132/2014; Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Per le fattispecie legislative corredate di clausola di neutralità finanziaria l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità pubblica²⁰ pone in particolare rilievo la finalità e la centralità della relazione tecnica, stabilendo che la stessa deve riportare *“la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*, codificando i principi di completezza e di chiarezza che devono supportare ogni declaratoria normativa di asserita *“invarianza”* o *“neutralità finanziaria”*.

¹⁹ Cfr. Corte cost. sentenze n. 26/2013 e n. 313/1994.

²⁰ Il comma 6 bis è stato inserito nel testo dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 dall'articolo 3 della legge 4 agosto 2016 n. 163 recante *“Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”*.

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

Anche le Sezioni Riunite, nell'ambito dell'esame delle leggi approvate nel 2022, hanno continuato, come negli anni precedenti, a riscontrare *“la persistenza, [...], di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie”* (cfr. Relazione approvata con la deliberazione n. 13/2022/RQ riferita al periodo gennaio - aprile 2022). In particolare, è stato rilevato che *“il fatto (...) che dette clausole siano previste a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura, quindi, a carico dei “tendenziali” e dunque aggravando il saldo, il che rileva soprattutto se a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all'implementazione delle nuove normative previste, il che accade in qualche caso. In tal ipotesi si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra”*.

Sul punto, la Corte costituzionale – come già riportato nel precedente paragrafo – era intervenuta con la sentenza n. 25/2021 affermando genericamente la necessità che le clausole di invarianza della spesa siano giustificate da puntuali

relazioni o documenti esplicativi.

3.4. L'individuazione dei mezzi di copertura

I principi enunciati dalla Corte costituzionale stabiliscono che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale²¹. È richiesta, quindi, una tecnica di copertura ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, n. 5/SSRRCO/RQ/13). Pertanto, non è ammessa una copertura *ex post* - ad esempio, mediante crediti futuri²² - né facendo riferimento ad un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando*²³. A tale proposito, come già specificato nei precedenti paragrafi, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso essere corredata da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio realizzata (Cfr. Corte cost., sentenza n. 106 del 2021).

I mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio²⁴.

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla "copertura delle leggi finanziarie". In particolare, l'art. 17, c. 1, della legge citata recita: "*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,*

²¹ Cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 192/2012, n. 70/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966.

²² Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970.

²³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 13/1987.

²⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26/2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 386/2008, n. 213/2008, n. 359/2007 e n. 9/1958.

provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri”.

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

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall’articolo 18 della l. n. 196/2009, restando precluso sia l’utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l’utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
- a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l’evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa²⁵;
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate²⁶.

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

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

²⁵ Tale lettera è stata inserita nel testo dell’articolo 17, comma 1, della legge n. 196/2009 dalla legge n. 163/2016. Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nelle Linee di orientamento approvate con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR (punto 4.3), *“la norma non ha, tuttavia, avuto concreta applicazione. Escludendosi la riconduzione di tale modalità di copertura nell’ambito della lettera b) del citato articolo 17, comma 1, della l. n. 196/2009, è da ritenere che la stessa faccia riferimento a mezzi che operano al di fuori del bilancio, ancorché nella disponibilità dello Stato (si fa riferimento alle risorse di tesoreria, es. contabilità speciali o conti correnti di tesoreria)”.*

²⁶ L’articolo 17, comma 1, lett. c, precisa che *“resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l’utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale”.*

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

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

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

di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza” (Deliberazione n. 8/2021/INPR, paragrafo 4.7).

Costituisce, invece, copertura mediante “mezzi esterni” la tipologia individuata dalla lettera c) dell’articolo 17, consistente nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate, restando comunque esclusa, oltre alla possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante utilizzo di entrate in conto capitale, anche la previsione di maggiori entrate non basata su innovazioni normative (cfr. Sezione delle Autonomie, del. 8/2021/INPR, paragrafo 4.7). L’articolo 17, comma 1-bis, della legge n. 196/2009, dispone che *“le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”*. Trattasi, ad esempio, delle maggiori riscossioni derivanti dall’attività di accertamento e controllo, del maggior gettito realizzato nell’ambito di un più favorevole quadro macroeconomico rispetto alle previsioni e dei risultati di gettito superiori alle stime effettuate in sede di relazione tecnica.

Come già illustrato al paragrafo 3.3, in ordine al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa, si richiama il disposto dell’articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011 che, nell’ambito della più ampia finalità di armonizzazione della finanza regionale, dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, dopo aver quantificato l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, debbano direttamente indicare l’onere a regime. È consentito, invece, rinviare la quantificazione e la copertura dell’onere annuo alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa non obbligatorie.

La copertura tramite rinvio alle successive leggi di approvazione del bilancio comporta anche il rinvio dell’autorizzazione della nuova o maggiore spesa ai futuri esercizi cui le previsioni della legge di bilancio si riferiscono²⁷.

²⁷ Cfr. sul punto, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 58/2020/RQ, nei seguenti termini: *“la Consulta, nella Sentenza n. 26/2013 – proprio in tema di leggi regionali di spesa pluriennale – ha confermato l’applicazione della disciplina di cui all’articolo 3, comma 1, del D.lgs. n.*

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, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un’eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura”*.

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

Relativamente, infine, alla copertura della spesa di un nuovo servizio, istituito con legge mediante prelievo da fondo di riserva, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 138/2018 ha affermato che tale operazione *“è un atto che incide sull’articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo, la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all’assegnazione al*

76/2000, ammettendo, per le leggi che istituiscono spese ‘continuative’ e ‘ricorrenti’ (destinate cioè ad incidere costantemente su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), il rinvio dell’individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento in cui verrà redatto ed approvato il bilancio annuale di previsione. Di contro, le leggi istitutive di spese pluriennali, che presentano per loro natura una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, come ogni altra legge istitutiva di nuovi o maggiori oneri, dovranno indicare esplicitamente non solo i mezzi di copertura, ma anche l’importo dell’onere per l’esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi.

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

pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria".

4. La giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta più volte nel corso del 2022 con pronunce che hanno interessato il tema della copertura finanziaria della legislazione onerosa regionale, le quali - in continuità e coerenza con i principi già statuiti in materia di copertura finanziaria, di equilibrio di bilancio e di coordinamento finanziario - sono andate ulteriormente a definire i complessi rapporti tra la finanza statale e quella regionale.

Con la sentenza n. 124 depositata in data 19 maggio 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante *"Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)"*.

La disposizione impugnata modificava il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Calabria, 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) che, nella versione originaria, stabiliva: *"[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento"*.

La Corte costituzionale ha ritenuto sussistente *“il contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall’art. 81 Cost., in riferimento al disposto del terzo comma, concernente l’obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte”*²⁸. In particolare - tenuto conto che la composizione del *“trattamento economico”* della dirigenza (come definita dall’art. 53 del CCNL del personale delle funzioni locali per il triennio 2016-2018) stabilisce che la retribuzione si compone delle voci: 1) stipendio tabellare; 2) retribuzione individuale di anzianità ove acquisita; 3) retribuzione di posizione; 4) retribuzione di risultato, ove spettante -, la Corte costituzionale ha evidenziato come la *“la disposizione impugnata comporta la possibilità di incrementare notevolmente il compenso attribuibile al commissario straordinario, individuato al di fuori della dirigenza regionale, in quanto riferito al complessivo «trattamento economico» del dirigente di settore della Giunta regionale, al quale concorrono le voci retributive ulteriori rispetto al solo stipendio tabellare. La disposizione dell’art. 3, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, come novellata dalla norma in questione, anche se individua solo il limite massimo al trattamento attribuibile, rende possibile il superamento dell’originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell’ente conseguente all’accorpamento.*

*Pertanto, risulta priva di fondamento l’affermazione del legislatore regionale, nel senso della neutralità finanziaria della disposizione impugnata, così come la relazione tecnico-finanziaria, secondo cui la proposta di legge «ha natura ordinamentale ed è neutrale dal punto di vista finanziario»*²⁹. La Corte costituzionale ha, quindi, riaffermato quanto già costantemente ribadito dalla stessa circa il fatto *“che la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude ex se la violazione del parametro costituzionale evocato”*, nonché le ulteriori disposizioni statali in materia di copertura finanziaria contenute nell’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011 e nell’art. 19, della legge n. 196/2009. Il Giudice delle leggi ha, altresì, ritenuto che la disposizione impugnata viola l’obbligo previsto dall’art. 17 della legge n. 196/2009, secondo il

²⁸ Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

²⁹ Cfr. punto 3 del Considerato in diritto.

quale *“il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l’effettività e la congruità di quest’ultima e, quindi, il rispetto dell’art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021)”, riaffermando che le predette disposizioni statali “sono meramente specifiche del principio dell’equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte”, non senza evidenziare come le ricordate statuizioni dello stesso giudice delle leggi in materia siano state “costantemente richiamate e applicate dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali»)”³⁰.*

Con la sentenza n. 155 depositata in data 20 giugno 2022, la Consulta ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità dell’art. 12 della legge reg. Sicilia n. 22 del 3 agosto 2021, recante *“Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell’ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie”*, in relazione all’art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata aggiunge all’art. 3 della legge reg. Sicilia n. 27 del 29 dicembre 2016 il comma 19-bis, ai sensi del quale *“[i] soggetti di cui al comma 19, titolari di contratto di lavoro subordinato attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell’Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni computati alla data di entrata in vigore della presente legge e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l’ente locale di appartenenza, possono esercitare l’opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un’indennità omnicomprensiva di importo*

³⁰ Cfr. punto 4.1 del Considerato in diritto.

corrispondente a cinque anni della retribuzione già in godimento, calcolata in relazione agli emolumenti corrisposti in dipendenza del rapporto di lavoro a titolo non occasionale, saltuario e transitorio. L'accertamento del possesso dei requisiti è condizione necessaria per consentire la corresponsione dell'indennità secondo le specifiche procedure indicate al comma 20" estendendo la facoltà, già prevista in capo ai dipendenti di cui al richiamato comma 19, di esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità.

Secondo la Corte, considerato che la disposizione impugnata *"amplia l'ambito dei soggetti per cui è prevista tale opzione, richiedendo cinque anni, invece che dieci, al raggiungimento dell'età pensionabile perché questi la possano esercitare [...] in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti [dalla norma stessa], non può, evidentemente, essere accolta la tesi sostenuta dalla difesa regionale sulla sua pretesa invarianza finanziaria, in quanto la disposizione non può essere considerata semplice applicazione dell'art. 3, comma 19, della legge reg. Sicilia n. 27 del 2016, a cui sono riferite le originarie previsioni di spesa contenute nell'art. 3, comma 21, della medesima legge regionale e nell'art. 26, comma 8, della legge della Regione Sicilia 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)".* La Corte prosegue, quindi, affermando che secondo la costante propria giurisprudenza *"la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogni qualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013)"* e che *"invero, secondo questa Corte, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sentenza n. 227 del 2019).* A tale riguardo, il Giudice delle leggi ha ribadito *"che l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le*

disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale" [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017)".

Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha inoltre sottolineato che *"il ricorrente ha anche, correttamente, evidenziato il contrasto della norma impugnata con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...] ai sensi del quale le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie – disposizione che risulta presente nello stesso ordinamento della Regione Sicilia, considerato che l'art. 7, comma 8, della legge della Regione Sicilia 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana) e l'art. 14, comma 8, del decreto presidenziale 17 marzo 2004 (Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione Sicilia), prevedono espressamente che le leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente, quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo"*³¹.

Con la sentenza n. 187 depositata in data 25 luglio 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 83 della legge reg. Campania n. 7 del 21 aprile 2020, recante *«Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11»* in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione in esame istituisce la figura del commissario regionale dei mercati all'ingrosso, che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso. La nomina è, dunque, solo eventuale e, in relazione alla durata dell'incarico, è previsto il termine di un anno.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione sollevata dal ricorrente *"ad avviso [del quale], detta disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché non quantifica gli oneri finanziari derivanti dalla nomina del commissario, né prevede per essi alcuna specifica copertura finanziaria"*. In particolare, il Giudice delle leggi ha evidenziato che la disposizione in parola *"comporta per la Regione Campania una previsione di spesa, quantomeno in relazione al compenso del commissario"* e che *"neppure*

³¹ Cfr. punto 5 del Considerato in diritto.

*è pertinente il richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inidonei a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura. Del resto, l'individuazione della copertura non è desumibile neanche dalla relazione tecnica da allegare alla legge impugnata, che nel caso di specie è mancante", ritenendo pertanto sussistente "il lamentato contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., che sancisce l'obbligo per ogni legge comportante nuovi oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte"*³².

La Corte ha, altresì, richiamato il proprio costante orientamento secondo cui l'art. 81, terzo comma, Cost. *"impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte (sentenza n. 163 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 307 del 2013), fermo restando la necessità della relazione tecnica"*³³.

Con la sentenza n. 190 depositata in data 25 luglio 2022, la Corte è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 9 del 15 aprile 2021 recante *"Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale"* il quale stabiliva che *"1. Al personale già trasferito all'Agenzia regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modificazioni, per mobilità e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale in applicazione dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modificazioni è riconosciuta, con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021, l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio è equiparato a servizio prestato presso l'amministrazione regionale. 2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, la spesa annua di euro 497.242,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 10815 7). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"*.

Secondo l'interpretazione resa dai giudici costituzionali la disposizione in esame è stata ritenuta in contrasto con l'art. 38, comma 1, del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118

³² Cfr. punti 17.2 e 17.3 del Considerato in diritto.

³³ Cfr. punto 17.3 del Considerato in diritto.

(“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”) in quanto, “in difformità da quanto previsto dalla predetta norma, non indica l’onere a regime derivante dall’impugnato art. 14, rinviandone invece la quantificazione alla legge di bilancio.

La violazione della norma interposta determina la lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». Essa, infatti prevede, per il personale già trasferito all’Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell’Amministrazione regionale, il riconoscimento dell’anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio viene così equiparato a quello prestato presso l’amministrazione regionale con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021. In violazione del principio di copertura della spesa, il comma 2 – per gli anni dal 2021 al 2023 – autorizza una spesa annuale di euro 497.242,00 e, con decorrenza dall’esercizio finanziario 2024, stabilisce che «si provvede ai sensi del comma 1 dell’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118»”³⁴.

Al riguardo, la Corte ha rimarcato che “il parametro dell’armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016). Secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo ‘ipotetici’”. In proposito, la Corte ha anche “osservato che «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). In tal senso, già l’art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto

³⁴ Cfr. punto 5.1 del Considerato in diritto.

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. Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.»³⁵.

Con la medesima sentenza n. 190, la Corte, dopo avere ribadito, che i «vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022)»³⁶, ha accolto la questione di costituzionalità dell'art. 53 della legge reg. Sicilia n. 9/2021, promossa in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 81, terzo comma, Cost., in considerazione del fatto che la disposizione stessa “prevedendo l'erogazione del farmaco Zolgensma per bambini di peso compreso fra i 13,5 e i 21 kg, non rispetta la determinazione dell'AIFA n. 277 del 21 marzo 2021 che ha stabilito la totale rimborsabilità dello Zolgensma, esclusivamente per il trattamento di pazienti con peso massimo di 13,5 kg”. In particolare, la Corte costituzionale ha evidenziato che “tale previsione assume carattere vincolante per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volto a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell'art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito” e che “la Regione Sicilia, trovandosi in fase di “programma di consolidamento e sviluppo”, non può erogare prestazioni sanitarie “extra-LEA”, ritenendo, pertanto, che “la disposizione di cui all'art. 53, erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali, determina conseguentemente e congiuntamente la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.”. Al riguardo, la Corte ha ribadito di aver “affermato che la vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020)”³⁷.

³⁵ Cfr. punto 5.1 del Considerato in diritto.

³⁶ Cfr. punto 7.1 del Considerato in diritto.

³⁷ Cfr. punto 7.2.1 del Considerato in diritto.

Analoga *ratio decidendi* è stata seguita dalla Corte per ritenere l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, l. r. Siciliana 9/2021 rubricato "*Istituzione dei Centri regionali di riferimento NIPT (Non Invasive Prenatal Test)*" concernenti la tutela della salute delle donne in stato di gravidanza residenti nella Regione. Anche in tal caso, secondo l'interpretazione resa dai giudici costituzionali "*si deve ribadire che la prestazione individuata dalla norma impugnata rappresenta un livello ulteriore di prestazioni, erogabili dalle Regioni a carico del sistema sanitario regionale a condizione che non si trovino in piano di rientro o, comunque sia, non siano sottoposte a misure di monitoraggio equiparabili a tale piano (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022).*

La fondatezza della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., determina altresì la lesione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in conseguenza dell'erosione delle risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA, per il finanziamento dei macchinari; nonché per la copertura delle ulteriori prestazioni che comunque la Regione intenderebbe erogare, non essendo quantificato l'onere relativo"³⁸.

Con la sentenza n. 200 depositata in data 28 luglio 2022 la Corte costituzionale (in esito al ricorso reg. ric. n. 6/2022) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sicilia 19 novembre 2021, n. 28 ("*Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione Sicilia*") per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021. In particolare, la disposizione impugnata autorizzava "*per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 prevedendone la copertura mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001*", capitolo, quest'ultimo, che come precisato dalla Corte stessa, "*riguarda le spese per le retribuzioni del personale non dirigenziale del CFR*". Pertanto, la Corte, ha tenuto conto del fatto "*che la norma impugnata non prevede alcuna nuova entrata, né stabilisce alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri. Né, d'altra parte, risulta che essa sia accompagnata da una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo*

³⁸ Cfr. punto 7.3.1 del Considerato in diritto.

senza la dimostrazione delle risorse già stanziare e disponibili per i maggiori oneri” ed ha ritenuto *“indimostrato e, comunque, non corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l’ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio”*. A tale riguardo ha precisato che *“costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili. Ciò premesso, laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un’analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»), che è invece assente”*³⁹.

La Corte ha poi rilevato che l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della l. reg. Sicilia n. 28/2021, *“determina, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, quella dell’art. 3 della legge reg. Sicilia n. 28 del 2021, trattandosi quest’ultima di disposizione meramente applicativa che si limita ad evidenziare in tabella le variazioni di spesa conseguenti all’attuazione della norma impugnata (ex multis, sentenze n. 217 del 2015, n. 68 del 2014, n. 308 e n. 290 del 2013)”*^{40 41}.

Con la stessa sentenza n. 200, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo anche l’art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Sicilia n. 1 del 21 gennaio 2022

³⁹ Cfr. punti 7.2, 7.3 e 7.4 del Considerato in diritto.

⁴⁰ Cfr. punto 8 del Considerato in diritto.

⁴¹ Con riferimento alla copertura mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/2021/INPR ha precisato che *“lo spostamento di risorse da una finalità ad un’altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l’impatto che tali risorse avrebbero avuto sull’indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione”* (paragrafo 4.7). Inoltre, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2012, *“la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”*.

(*“Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022”*) con cui la Regione Sicilia aveva novellato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 28 del 2021 allo scopo di superare i rilievi di illegittimità costituzionale avanzati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2022. In particolare, la Corte ha ritenuto che il citato art. 9, comma 1, lettera a) - oggetto di secondo ricorso (reg. ric. n. 29/2022, poi riunito con il n. 6/2022 e oggetto della decisione in esame - ancorché *“chiarisca che il suo scopo sarebbe solo quello di finanziare, una tantum, l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale della Regione, la relativa spesa, quantificata nella sproporzionata somma di tre milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021, continua ad essere finanziata con le stesse modalità già censurate con riferimento al testo originario della norma novellata, prevedendone la copertura sempre mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, capitolo da ritenersi, per quanto già detto, non idoneo”*, precisando che *“neppure in questa occasione, d'altra parte, la Regione resistente ha fornito adeguati elementi conoscitivi che consentano di dimostrare l'esistenza di effettive disponibilità, tali da sopportare il peso di oneri per fini diversi da quelli per cui le somme stanziare sono vincolate”*⁴².

Con la sentenza n. 201 depositata in data 28 luglio 2022, la Corte è intervenuta in relazione a un asserito difetto di copertura finanziaria (art. 81, terzo comma, Cost.), ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 12 del 26 maggio 2021 (*“Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano”*) nella parte in cui prevede che *“[a]i lavori della Commissione [di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili] possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni”*.

In particolare, la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata *“si limita a prevedere che ai lavori della commissione consultiva possono essere invitati tecnici ed esperti per fornire un parere su singole questioni, senza estendere nei loro confronti la previsione sia della gratuità di tale forma di partecipazione, sia dell'assenza del rimborso delle spese, che il comma*

⁴² Cfr. punti 9 e 10 del Considerato in diritto.

2 del medesimo art. 10 riferisce espressamente ai soli componenti della commissione medesima”, non integrando “il denunciato vulnus all’art. 81, terzo comma, Cost., essendo corretto quanto rilevato dalla difesa della resistente”. A tale riguardo è stato evidenziato che, “infatti, l’art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale) prevede che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest’ultima, «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all’articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni»” e che “la disposizione statale da ultimo richiamata – che «quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali» (sentenza n. 172 del 2018) – stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente»”.

La Consulta ha, quindi, concluso affermando che la norma regionale impugnata “non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all’organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall’altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese”⁴³.

Con la sentenza n. 219, depositata in data 24 ottobre 2022, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 248, comma 4, TUEL, ai sensi del quale “dalla data della deliberazione di dissesto e sino all’approvazione del rendiconto di cui all’articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell’ente che rientrano nella competenza dell’organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità”.

Più precisamente, il giudice a quo assumeva che “l’inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per

⁴³ Cfr. punto 7.1 del Considerato in diritto.

l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con il principio di uguaglianza, poiché equipara, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse, essendo i comuni enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati". Ad avviso dello stesso, "il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato contrasterebbe, poi, con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, rendendo irrealizzabile, «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»"⁴⁴.

La Corte ha motivato escludendo la lesione dei parametri evocati, sostenendo che il temuto dissesto "a catena", asseritamente riconducibile all'art. 248, comma 4, TUEL, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'Ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti TUEL).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto non è stata ritenuta imputabile alla norma censurata, "rappresentando piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018)"⁴⁵.

La Corte costituzionale ha altresì segnalato di aver ribadito, seppur con riferimento a leggi regionali, "che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). In altri termini, un Comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227

⁴⁴ Punto 1.1 del Considerato in diritto.

⁴⁵ Cfr. punto 6 del Considerato in diritto.

del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria”⁴⁶. La Corte ha concluso osservando che “il tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'OSL è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno («Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento», pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali – segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario – ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura” e che “in questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono”⁴⁷.

Con la sentenza n. 253, depositata in data 20 dicembre 2022, la Corte – nel ribadire la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nella sede di giudizio di parificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 247, n. 235 e n. 215 del 2021, n. 18 del 2019 e n. 89 del 2017) – ha ritenuto l'art. 29 bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (“Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29”) in contrasto non solo con i principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche con quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, configurandosi una “correlazione funzionale” fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione degli artt. 81, quarto comma (ora terzo comma), e 117, secondo comma, lettera l), Cost., rilevando che “nella fattispecie trova applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2018: l'intervento

⁴⁶ Cfr. punto 6 del Considerato in diritto.

⁴⁷ Cfr. punto 7 del Considerato in diritto.

regionale scrutinato lede l'art. 81, quarto comma, Cost. (ora terzo comma), poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019)⁴⁸.

Con la sentenza n. 255, depositata in data 20 dicembre 2022, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa, tra l'altro, con riguardo all'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Nel dettaglio, l'art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabiliva che “1. L'articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: «Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai Comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'articolo 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L'anticipazione è concessa senza interessi. 4. I Comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all'Amministrazione regionale prima della scadenza del termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all'Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal trasgressore il Comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione»”.

In proposito, la Corte ha preliminarmente superato le eccezioni formulate dalla difesa regionale e relative sia al fatto che i rilievi statali si riferirebbero a un aspetto

⁴⁸ Cfr. punti 5 e 6 del Considerato in diritto.

contabile

(omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento), già presente anche nella precedente formulazione (che non era stata oggetto di contestazione), sia alla asserzione che vi sarebbe carenza di interesse al ricorso in ragione della natura meramente riproduttiva di una disposizione regionale precedente mai impugnata. A tale proposito, la Consulta ha ricordato che *“la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere (in tal senso, sentenze n. 195 n. 124 e n. 107 del 2021)⁴⁹.*

Nel merito la Corte ha sostenuto che *“la disposizione impugnata, quand'anche diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio, viene impugnata per il profilo riguardante la sua inidoneità ad assicurare un'adeguata copertura finanziaria, onde evitare che si traduca in un vulnus all'equilibrio del bilancio della Regione stessa”* ed ha evidenziato che *“è costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).* La Corte ha anche aggiunto che *“il combinato degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specifica del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., 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, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio”, mentre “la disposizione impugnata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento”.* Pertanto, dopo aver ricordato i

⁴⁹ Cfr. punto 9.1 del Considerato in diritto.

principi dalla stessa affermati - e, segnatamente, che “«copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017)” e aver precisato che gli stessi “valgono anche per le autonomie speciali, le quali sono quindi tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, in conformità all’art. 81 Cost.”, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione in esame, per contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la stessa omette di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all’esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino⁵⁰.

4.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale su leggi della Regione Umbria

La Corte costituzionale nel corso del 2022 è intervenuta con due pronunce che hanno interessato due leggi emanate dalla Regione Umbria, nello specifico la l. reg. n. 15/2021 recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)” e la l. reg. n. 11/2005 “Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale”.

Con la sentenza n. 218, depositata in data 21 ottobre 2022, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, promosse - in riferimento

⁵⁰ Cfr. punto 9.2 del Considerato in diritto.

all'art. 117, secondo comma, lettere h) e g) della Costituzione - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

La disposizione impugnata riformula l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell'assegnatario il quale avesse *“adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali”*. Nella nuova formulazione la causa di decadenza *de qua* - che nella previgente versione si riferiva all'assegnatario il quale avesse adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali» colpisce la condotta dell'assegnatario (ovvero anche del componente del suo nucleo familiare, come prevede il comma 1 dell'art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato) il quale *“abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale”*. A giudizio del ricorrente, siffatta riformulazione, *“comporterebbe «una indebita ingerenza nella materia “ordine pubblico e sicurezza”», che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. rimette alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sarebbe inoltre violato l'ulteriore titolo di competenza statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., concernente la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»”*⁵¹. La Consulta ha ritenuto le questioni non fondate. In particolare, la stessa ha evidenziato che *“è dirimente osservare che esse muovono da un errato presupposto interpretativo. Si assume invero che, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale abbia inteso introdurre un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato, chiamate a informare le competenti autorità locali circa l'adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di «attività illecite» collegate all'uso dell'alloggio di edilizia residenziale sociale. Ciò, al fine di consentire l'adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio stesso. La disposizione impugnata, tuttavia, nella sua formulazione letterale, si limita a prescrivere che*

⁵¹ Cfr. punto 1 del Ritenuto in fatto.

le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale.

Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza. Risulta evidente come, a tal fine, si evochi, sia pure implicitamente, il dovere di leale collaborazione che informa di sé, quale principio immanente delle «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali «di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», come prescritto oggi, proprio in attuazione della richiamata previsione costituzionale, dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48. La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta «sicurezza integrata», comporta anche l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento.

Del resto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni», dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso (sentenza n. 327 del 2003; in precedenza, analogamente, sentenza n. 412 del 1994). La disposizione regionale impugnata, pertanto, lungi dall'imporre un nuovo obbligo di facere in capo a organi dello Stato, si limita a considerare la possibilità – riconnettendovi la sanzione della decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia economica sociale – che le competenti autorità locali siano informate dell'avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di attività illecite: come, del resto, normalmente accade nella prassi degli ordinari rapporti informativi che intercorrono tra le diramazioni territoriali delle forze di polizia e le autorità locali chiamate ad adottare, sulla base di apposita istruttoria, gli atti amministrativi consequenziali. E ciò ha fatto la Regione Umbria nell'ambito della cura di un settore di propria competenza, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., afferente alla

gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 94 del 2007)⁵².

La Corte costituzionale ha, pertanto, statuito che *“con la disposizione impugnata, la predetta Regione non ha interferito con gli ambiti che funzionalmente ricadono nella cosiddetta sicurezza primaria, il cui nucleo essenziale è costituito dalla prevenzione e repressione dei reati (ex plurimis, sentenza n. 236 del 2020) e che attengono al titolo di competenza statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza»; né si è indebitamente ingerita nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», parimenti riservata alla legislazione esclusiva statale, imponendo nuovi obblighi alle forze di polizia: obblighi, per quanto chiarito, in realtà inesistenti”*⁵³.

Con la sentenza n. 264, depositata in data 22 dicembre 2022, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della l. reg. 22 febbraio 2005, n. 11 (*“Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (*Testo unico governo del territorio e materie correlate*). In particolare, la Consulta ha accolto la questione sollevata dal Consiglio di Stato il quale aveva ritenuto *“l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, vigente ratione temporis, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché – statuendo che siano i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche – si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati”*. La Corte costituzionale ha ribadito quanto già affermato nella propria sentenza n. 68 del 2018, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 4, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, per contrasto con l'art. 89 del t.u. edilizia - *“qualificando espressamente quest'ultimo come norma di principio in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in forza della «posizione “fondante”» che essa riveste*

⁵² Cfr. punto 2.1 del Considerato in diritto.

⁵³ Cfr. punto 2.2 del Considerato in diritto.

nell'ordinamento, «attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014)» (sentenza n. 68 del 2018)". A tale riguardo ha, quindi, statuito che "anche l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal comune, si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001" dichiarando, "pertanto, costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche"⁵⁴.

5. Le fonti normative della Regione Umbria

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

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria, adottato con l. reg. n. 21 del 16 aprile 2005 e s.m.i (artt. 34 - 40, relativi al sistema delle fonti; articolo 61, sulla qualità dei testi normativi; artt. 72 - 80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio);
- b) Legge di contabilità regionale n. 13 del 28 febbraio 2000, modificata dalla legge regionale n. 9 del 25 luglio 2022 (artt. 46 - 49);
- c) Nuovo Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. n. 1324 del 31 dicembre 2020;
- d) Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000 "Istituzione del Comitato Legislativo", integrato dal Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001, concernente il "Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale";
- e) Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea legislativa, adottato con deliberazione n. 141 dell'8 maggio 2007 e successivamente modificato con le

⁵⁴ Cfr. punto 5 del Considerato in diritto.

deliberazioni n. 315 del 14 luglio 2009, n. 3 del 10 giugno 2010, n. 200 dell'11 dicembre 2012, n. 416 del 26 marzo 2015 e n. 139 del 28 dicembre 2016 (artt. 17-bis, 26 e 69), n. 209 del 14 novembre 2017, n. 71 del 27 ottobre 2020 e n. 115 del 23 febbraio 2021⁵⁵.

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"* (articolo 35).

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

Rilevano, altresì, anche le previsioni riguardanti l'emanazione di Testi Unici (articolo 40), la valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi (articolo 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'articolo 61 dello Statuto regionale, al comma 1 prevede che il Consiglio regionale - Assemblea legislativa *"valuta gli effetti delle politiche regionali, esercitando il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative"* e, al successivo comma 2, che *"la Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità"*.

Una disciplina più dettagliata delle leggi regionali di spesa è contenuta nella Legge di contabilità regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (*"Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria"*) novellata dalla legge regionale 25 luglio 2022, n. 9 *"Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale*

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 1 Delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416 *"Le espressioni contenenti le parole Consiglio regionale", o "Consiglio", in quest'ultimo caso riferito al Consiglio regionale, presenti nel Regolamento interno del Consiglio regionale, ivi incluso il titolo del Regolamento medesimo, si intendono riferite all'Assemblea legislativa dell'Umbria."*

della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria)".

In ragione dell'art. 117 della Costituzione, allora vigente, che attribuiva alle Regioni la competenza concorrente in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, ogni Regione aveva provveduto a darsi un proprio ordinamento contabile con un proprio modello di bilancio, pur nel rispetto del d. lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (*"Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208"*).

In seguito alla modifica dell'articolo 117 della Costituzione, con legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"*), che ha ricondotto alla competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il quadro normativo di riferimento per l'ordinamento contabile regionale è costituito dal d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126. Con tale decreto è stato, tra l'altro, inserito nel d. lgs n. 118/2011 il Titolo III ovvero l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni. Tali disposizioni non si limitano a dettare principi generali e norme di indirizzo come nelle precedenti riforme (l. n. 335/76 e d. lgs. n. 76/2000) ma per la prima volta il legislatore disciplina l'intero sistema di contabilità in maniera dettagliata. A partire dal 1° gennaio 2015, quindi, l'ordinamento contabile delle regioni è quello previsto nel Titolo III del d. lgs. n. 118/2011 e cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con lo stesso.

Con la revisione della legge regionale di contabilità n. 13/2000, pertanto, si risponde all'esigenza primaria di una riforma della legge di contabilità che adegui la normativa regionale al quadro ordinamentale generale, superando le disposizioni che risultino non compatibili o non conformi alle norme e ai principi dettati dalla normativa statale.

In particolare, le norme introdotte hanno l'obiettivo di disciplinare uniformemente e unitariamente le disposizioni relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa e alla redazione della relazione tecnica di cui all'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, che risultavano frammentate nella l. reg. n. 13/2000, nei vari regolamenti della Giunta, dell'Assemblea legislativa e del Comitato legislativo. Viene così sostituito

interamente il Titolo III (Programmazione e bilancio) della l. reg. n. 13/2000 all'interno del quale viene prevista una apposita Sezione dedicata alla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa (Sezione IV - Leggi regionali di spesa - Copertura finanziaria). Nello specifico, l'articolo 46 rubricato *"Leggi regionali di spesa"*, così dispone: *"1. Nel rispetto dei principi dettati dall' articolo 38 del d.lgs. 118/2011 , con riguardo alle disposizioni la cui attuazione comporta attività di spesa, la Regione conforma la propria legislazione alle seguenti tipologie: a) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e obbligatorio, che quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime; b) leggi che prevedono spese a carattere non obbligatorio, che possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio; c) leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, che indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.*

2. I progetti di legge e gli emendamenti sono corredati di una relazione tecnica che dà conto della neutralità finanziaria degli stessi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, redatta secondo le procedure di cui agli articoli 48 e 49.

3. La relazione tecnica di cui al comma 2: a) esplicita le metodologie seguite ed i criteri di calcolo impiegati per la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione e indica le relative coperture; b) indica le fonti dei dati impiegati per il calcolo e fornisce una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie; c) specifica l'ammontare delle spese a carattere continuativo derivanti dall'attuazione di ciascuna disposizione e, per le spese in conto capitale, la modulazione degli oneri tra gli anni compresi nel bilancio di previsione nonché la quantificazione dell'onere complessivo per la completa realizzazione degli interventi previsti; d) evidenzia gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi; e) indica, nel caso di progetti di legge e di emendamenti che non determinano nuove o maggiori spese ovvero corredati di clausole di neutralità finanziaria, i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente anche indicando le risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite; f) contiene un prospetto riepilogativo

degli effetti finanziari dell'intero provvedimento legislativo e delle corrispondenti coperture previste nel Bilancio di previsione regionale."

Nel successivo articolo 47 rubricato *"Copertura finanziaria delle leggi di spesa"*, il comma 1 dispone che: *"1. Ciascuna legge regionale 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, secondo le modalità previste dal comma 2."*

Il secondo ed il terzo comma del detto articolo 47 prevedono che: *"2. La copertura finanziaria delle leggi regionali che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente mediante: "a) l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente; b) la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; restando 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. 3. I mezzi di copertura sono indicati: a) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione, nel caso di leggi che comportano oneri a carico del solo esercizio corrente; b) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione ed alle annualità successive, negli altri casi."*

L'articolo 47 rubricato *"Relazione tecnica a corredo di proposte legislative di iniziativa della Giunta regionale"*, infine, dispone che: *"1. Gli effetti finanziari derivanti dai disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale sono valutati preliminarmente dalle strutture proponenti, le quali redigono la relazione tecnica di cui all'articolo 46 contenente la quantificazione degli oneri finanziari derivanti da ciascuna disposizione del disegno di legge, indicando puntualmente i dati, i criteri e gli altri eventuali elementi di valutazione adottati. 2. Il direttore regionale competente per materia, trasmette il disegno di legge, corredato della relazione di cui al comma 1, alla direzione regionale competente in materia di bilancio.*

3. La direzione regionale competente in materia di bilancio, sulla base della relazione di cui al comma 1: a) verifica la congruità tra gli oneri previsti dal disegno di legge e gli stanziamenti disponibili in bilancio; b) redige le disposizioni finanziarie necessarie per garantire la copertura finanziaria del disegno di legge; c) verifica e completa la relazione tecnica con le disposizioni finanziarie di cui alla lettera b) e con il prospetto riepilogativo degli effetti

finanziari di cui alla lettera f) del comma 3 dell'articolo 46; d) trasmette il testo del disegno di legge, integrato dalle necessarie disposizioni finanziarie e corredato dalla relativa relazione tecnica, alla direzione proponente. 4. Non possono essere iscritte all'ordine del giorno della Giunta regionale disegni di legge sprovvisti della relazione tecnica di cui all'articolo 46, o la cui relazione tecnica non indichi i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari ovvero non fornisca sufficienti elementi di valutazione. 5. I disegni di legge di iniziativa della Giunta sono inviati dalla direzione proponente al Comitato Legislativo, istituito con l'articolo 1, comma 1 del Regolamento regionale 25 febbraio 2000, n. 1 (Istituzione del Comitato Legislativo), al fine di acquisirne il parere obbligatorio prima dell'adozione definitiva da parte della Giunta regionale.

6. I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, ai fini dell'esame da parte del competente organo dell'Assemblea legislativa, devono essere presentati corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 46, comma 3."

In seguito alla già citata revisione della legge di contabilità regionale, la nuova formulazione dell'articolo 48 rubricato *"Relazione tecnica a corredo di proposte legislative di iniziativa della Giunta regionale"* ha superato una delle criticità sollevata più volte dalla presente Sezione inerente la frammentazione delle disposizioni normative relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali nei vari regolamenti della Giunta regionale, dell'Assemblea legislativa e del Comitato legislativo. Il riferimento è all'articolo 23 (Disegni di legge e regolamenti) secondo comma del Nuovo Regolamento della Giunta Regionale approvato con D.G.R. n. 1324 del 31 dicembre 2020, ai sensi del quale *"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"*.

I contenuti delle due sezioni riguardano, rispettivamente, la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione e le relative coperture finanziarie.

In particolare, la Sezione I individua i riferimenti alla programmazione regionale, l'analisi degli effetti finanziari del provvedimento (determinazione analitica, in corso

e a regime, delle entrate e della spesa), i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate, le eventuali abrogazioni e confluenza di finanziamenti, le proposte di reperimento fondi, altri elementi utili e annotazioni. La Sezione II si occupa invece delle verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte, sia a regime, sia 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 nuovo articolo 48 della l. reg. n. 13/2000 ha assorbito quanto previsto dal comma 1 e 2 dell'articolo 23 del nuovo Regolamento della Giunta Regionale. 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 (art. 23, comma 4 del Nuovo Regolamento).

Il Comitato legislativo è stato istituito dalla Regione con Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000, mentre i compiti dello stesso sono stati individuati con Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001 (*Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale*), il quale, all'articolo 1, dispone che *"Il Comitato Legislativo [...] esprime parere preventivo obbligatorio ai sensi dell'articolo 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"*⁵⁶.

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

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

⁵⁶ Cfr. legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, art. 48 comma 5.

Inoltre, su richiesta della Giunta regionale, il Comitato *“valuta i progetti di legge di iniziativa consiliare, degli enti locali territoriali e dei cittadini, nonché gli emendamenti sostanziali ai disegni di legge di iniziativa giuntale, all'esame degli organi consiliari”* (articolo 1, comma 4, Reg. reg. n. 6/2001). Nello specifico, per i disegni di legge che comportino spese o minori entrate (e dunque per l'attuazione di quanto sopra detto in relazione all'articolo 48, primo comma, della l. reg. 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 regolamento⁵⁷. Nell'ipotesi di atti urgenti le schede possono essere completate anche dopo il parere del Comitato, a cura della Direzione proponente”* (Reg. reg. n. 6/2001, articolo 5, comma 5).

Riguardo al Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa, con deliberazione n. 139 del 28 dicembre 2016, è stato introdotto l'articolo 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

⁵⁷ Si tratta della scheda degli elementi finanziari *“modulo SEF”* di cui al citato articolo 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

base delle risultanze istruttorie, può trasmettere alla Giunta regionale, il testo della proposta di legge e degli emendamenti eventualmente approvati corredati dalla relazione tecnica, per la verifica di compatibilità della norma finanziaria con il bilancio regionale, rispetto alle spese obbligatorie e alle risorse vincolate o già impegnate. 8. La Giunta regionale risponde alla verifica di cui al comma 7, entro il termine fissato dal Presidente della Commissione e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta. 9. Il Presidente della Commissione trasmette il progetto di legge, unitamente alla relazione tecnica aggiornata, al Presidente dell'Assemblea legislativa per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea medesima. 10. L'Ufficio di Presidenza, d'intesa con la Giunta regionale, delibera lo schema di relazione tecnica, di relazione tecnica semplificata e di attestazione di neutralità finanziaria. 11. Non possono comunque essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa i progetti di legge privi della norma finanziaria, ove necessario, nonché della relazione tecnica o dell'attestazione di neutralità finanziaria redatte in conformità agli schemi di cui al comma 10".

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

In data 15 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza ha assunto la deliberazione n. 201, prevista dal comma 10 del citato articolo 17 bis (e alla cui adozione era condizionata l'operatività dei commi 1 - 9 dello stesso articolo 17 bis, come previsto dall'articolo 13 della delibera n. 139/2016), con la quale ha approvato gli schemi di relazione tecnica da allegare alle proposte di legge e agli emendamenti.

Ulteriori modifiche al precitato articolo 69 del Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea legislativa sono state apportate con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 115 del 23 febbraio 2021. In dettaglio:

- a) è stato modificato il comma 2, lett. a), prevedendo la possibilità di presentare ulteriori emendamenti dopo il termine fissato dal comma 1 e anche nel corso della seduta, se sottoscritti dai portavoce dell'opposizione oltre che da un Presidente di Gruppo consiliare o dal rappresentante della Giunta;
- b) è stato aggiunto il comma 2.1, il quale dispone che nelle ipotesi di emendamenti sottoscritti da un Presidente di Gruppo consiliare o dai portavoce delle opposizioni o presentati dal rappresentante della Giunta (comma 2, lett. a) o di emendamenti ad emendamento ("subemendamenti", comma 2, lett. c) *"la presentazione [...] è ammessa solamente se gli stessi non comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate nonché in caso di emendamenti compensativi, salvo si tratti di mere correzioni di errori materiali prive di effetti innovativi"*;
- c) è stato aggiunto il comma 2.2, il quale prevede che gli emendamenti di cui sopra (comma 2, lett. a) e c) *"che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate nonché gli emendamenti compensativi devono essere presentati entro le ore dodici del giorno antecedente la seduta consiliare fissata per la discussione del testo di legge cui si riferiscono e comunque entro le ventiquattro ore precedenti, e sono immediatamente comunicati ai Consiglieri"*;
- d) è stato modificato il comma 2 bis, prevedendo che gli emendamenti presentati al testo proposto dalla Commissione, oltre ad avere un contenuto determinato, omogeneo al testo cui si riferiscono, *"devono essere presentati in modo leggibile, con chiara indicazione delle parti di testo che si intendono modificare e con la chiara e leggibile indicazione di tutti i sottoscrittori, specificando il primo firmatario"*;
- e) è stato modificato il comma 2 quinquies, prevedendo l'inammissibilità anche degli emendamenti che non rispondono ai requisiti o ai termini di cui ai commi 2.1, 2.2 e 2 bis (lett. a) e di quelli che *"riproducono sostanzialmente il contenuto di progetti di legge respinti dall'Assemblea legislativa se non sono trascorsi sei mesi dalla data della votazione in cui l'Assemblea stessa si è espressa in modo negativo ai sensi dell'articolo 65, comma 3"* (lett. b bis).

Relativamente al procedimento previsto per l'esame dei progetti di legge in sede referente, l'articolo 26 del richiamato Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa prevede, a corredo di ciascun progetto di legge, l'acquisizione

e la valutazione di una relazione dal contenuto prefissato, in cui deve essere dato atto anche degli aspetti economico-finanziari delle leggi.

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

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

Il successivo comma 2 dispone che la Commissione competente, dopo aver valutato la richiamata relazione, può chiedere ulteriori relazioni, dati e informazioni alla Giunta o alle strutture tecniche dell'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 all'Assemblea per il successivo *iter* di approvazione (articolo 27).

L'esame in sede redigente dei progetti di legge (affidati alle Commissioni permanenti dal Presidente dell'Assemblea legislativa per la deliberazione dei singoli articoli, con riserva della votazione finale in Assemblea consiliare ⁵⁸) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvencono ulteriori richiami alla suddetta relazione. Il menzionato Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea legislativa disciplina, inoltre, il funzionamento del "*Comitato per il controllo e la valutazione*", al quale compete anche la verifica dello stato di attuazione delle leggi regionali (articolo 40).

Nelle relazioni di questa Sezione riferite alle leggi regionali adottate negli anni precedenti al 2020 era stato osservato che "*tra le altre funzioni conferite al menzionato*

⁵⁸ Benché la disciplina regolamentare non ne faccia espresso richiamo, è da ritenere che l'obbligo della relazione tecnica sussiste anche per i disegni di legge esaminati in sede redigente, che si caratterizzano solo in relazione all'*iter* di approvazione, non certo per i contenuti sostanziali.

Comitato, il regolamento consiliare non menziona anche la illustrazione degli effetti finanziari dei disegni di legge che – come si è visto – il Regolamento della Giunta annovera espressamente tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del ‘Comitato legislativo’”. A tale proposito, l’Assemblea legislativa⁵⁹ ha precisato che “il Comitato di cui all’articolo 40 del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa trae la sua legittimazione dall’articolo 61 dello Statuto regionale ed è quindi concepito quale organo (politico) a) di verifica dello stato di attuazione da parte dell’esecutivo regionale degli atti legislativi e di indirizzo approvati dall’Assemblea e b) di impulso per l’inserimento di clausole valutative nei testi legislativi. Sul piano amministrativo il settore è presidiato dal Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.Re.Com. dell’Assemblea legislativa, il quale svolge il supporto tecnico-finanziario per la redazione della a) norma finanziaria delle proposte di legge, b) della relazione tecnica delle proposte di legge e degli emendamenti di iniziativa dei consiglieri regionali e degli organi dell’Assemblea legislativa. Si tratta della struttura amministrativa che assiste il livello politico, in via esclusiva, nella predisposizione delle relazioni di cui agli articoli del 17 bis e 26 del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa. Spetta alle Commissioni consiliari di merito (e all’Aula) l’esame dell’attività istruttoria svolta dalla struttura amministrativa”.

6. Le singole leggi regionali emanate nel 2022

Nel corso del 2022 sono state emanate n. 18 leggi regionali, di cui:

- n. 10 di iniziativa della Giunta (leggi nn. 2, 3, 6, 7, 9, 10, 13, 15, 17, 18);
- n. 8 di iniziativa consiliare (leggi nn. 1, 4, 5, 8, 11, 12, 14, 16).

In dettaglio:

- 1) l. reg. 4 febbraio 2022, n. 1, “Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità”;
- 2) l. reg. 2 marzo 2022, n. 2, “Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 marzo 2000, n. 30 (Istituzione dell’Agenzia regionale umbra per la ricerca socioeconomica e territoriale, denominata “Agenzia Umbria Ricerche”)”;

⁵⁹ Con nota prot. n. 900 dell’8.2.2021 in risposta alla nota di questa Sezione n. 129 del 26.1.2021.

- 3) l. reg. 16 marzo 2022, n. 3, *“Adeguamento della normativa regionale alle modifiche legislative in ordine all’Addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche Art. 1, commi 5 e 6 della legge 30 dicembre 2021, n. 234”*;
- 4) l. reg. 23 marzo 2022, n. 4, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio)”*;
- 5) l. reg. 23 marzo 2022, n. 5, *“Ulteriori modificazioni alla legge regionale 20 marzo 2020 n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020-2022 della Regione Umbria) e disposizioni per il differimento delle graduatorie per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale”*;
- 6) l. reg. 12 aprile 2022, n. 6, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 31 (Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni)”*;
- 7) l. reg. 28 aprile 2022, n. 7, *“Disposizioni per l’erogazione di contributi a sostegno dei flussi turistici in arrivo e dell’infrastruttura Aeroporto internazionale S. Francesco di Assisi”*;
- 8) l. reg. 28 aprile 2022, n. 8, *“Ulteriori disposizioni per la conclusione della ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 1997”*;
- 9) l. reg. 25 luglio 2022, n. 9, *“Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n.13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell’Umbria)”*;
- 10) l. reg. 25 luglio 2022, n. 10, *“Ulteriori modifiche alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n.10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative)”*;
- 11) l. reg. 25 luglio 2022, n. 11, *“Sostegno alle associazioni combattentistiche e d’arma e delle associazioni delle forze dell’ordine”*;
- 12) l. reg. 25 luglio 2022, n. 12 *“Istituzione dell’Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale”*;
- 13) l. reg. 29 luglio 2022, n. 13 *“Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2022-2024”*;
- 14) l. reg. 3 agosto 2022, n. 14 *“Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga”*;
- 15) l. reg. 14 ottobre 2022, n. 15 *“Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2021”*;

- 16) l. reg. 14 ottobre 2022, n. 16 *“Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 (Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini)”*;
- 17) l. reg. 21 dicembre 2022, n. 17 *“Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023-2025 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2023)”*;
- 18) l. reg. 21 dicembre 2022, n. 18 *“Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025)”*.

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi regionali approvate nel corso del 2022 - sia che importano nuove/maggiori spese o minori entrate (leggi onerose) sia prive di impatto finanziario (leggi non onerose)⁶⁰ - fatta eccezione per le leggi che rientrano nel c.d. “ciclo del bilancio” (leggi regionali nn. 13, 15, 17 e 18), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il relativo giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria.

Nell’esercizio delle funzioni di controllo *ex art.* 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012 è stato ampiamente garantito il contraddittorio (sia in sede istruttoria sia successivamente all’approvazione - in via preliminare - da parte di questa Sezione dello schema di referto) allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile alla definizione degli esiti. Più in dettaglio, con nota prot. n. 430 del 7 marzo 2023, il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti, al Consiglio regionale – Assemblea legislativa e alla Giunta, limitatamente ad alcune leggi regionali, sui seguenti profili: *i)* quantificazione degli oneri; *ii)* *iter* di formazione della stima degli oneri finanziari; *iii)* integrazione documentale.

⁶⁰ Con l’espressione “leggi non onerose” si suole fare riferimento alle leggi non comportanti oneri a carico della finanza regionale. In tale categoria, rientrano sia gli atti legislativi che non recano oneri in quanto sotto il profilo contenutistico trattasi di disposizioni di carattere ordinamentale sia le leggi che, pur involgendo taluni aspetti finanziari, non comportano - anche a seguito di esame istruttorio - oneri a carico della finanza regionale e, pertanto, non necessitano di strumenti di copertura.

In data 27 marzo 2023, il Consiglio regionale – Assemblea legislativa e la Giunta hanno fornito riscontro con note separate, rispettivamente, prot. n. 514/2023 e prot. nn. 523/2023 e 524/2023).

La Sezione ha approvato lo schema di relazione sulla copertura delle leggi di spesa 2022, in via preliminare, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2023.

In vista della successiva approvazione in via definitiva all'esito dell'adunanza pubblica convocata per il giorno 7 giugno 2023, l'estratto del medesimo schema - con evidenza dei profili di criticità sussistenti all'esito dell'attività istruttoria e riferiti, in particolare, alle leggi regionali nn. 1/2022, 11/2022, 12/2022 e 14/2022 - è stato inviato al Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa e alla Presidente della Giunta regionale con la nota prot. n. 1216 del 25 maggio 2023, assegnando il termine del 5 giugno 2023 per la trasmissione di eventuali deduzioni scritte, presentate poi nei termini con la nota prot. n. 20230003781 del 5 giugno 2023 (registrata al n. 1306 di pari data). Dell'esito del contraddittorio finale si dà conto nel paragrafo 7.

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

6.1 Legge regionale 4 febbraio 2022, n. 1, *"Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità."*

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di alcuni membri del Consiglio regionale (Atto n. 521), depositata alla Sezione Flussi Documentali in data 29 ottobre 2020 e trasmessa alla III Commissione Consiliare Permanente il 4 novembre 2020. Sulla proposta di legge n. 521 si è espresso favorevolmente all'unanimità il consiglio delle Autonomie Locali con deliberazione n. 35 del 12 novembre 2020. Il Centro per le Pari Opportunità ha espresso parere positivo con osservazioni, mediante deliberazione del 14 aprile 2021 n. 2. La III Commissione

Consiliare Permanente Sanità e Servizi Sociali, recependo le osservazioni del Centro per le Pari Opportunità ed emendando ulteriormente il testo di legge, ha approvato il provvedimento con atto n. 521 *bis* in data 11 novembre 2021 e lo ha trasmesso, poi, alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 17 novembre 2021. Il testo normativo così modificato è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 215 del 26 gennaio 2022. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 6 S.O. n. 1 del 9 febbraio 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge si compone di dieci articoli. Oggetto e finalità del testo normativo sono definiti nell'articolo 1 secondo cui è istituito presso la Giunta regionale il Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, denominato Garante, al fine di assicurare il rispetto della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con Legge n. 18 del 3 marzo 2009) e della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

L'articolo 2 definisce quali destinatari della norma le persone con disabilità residenti o domiciliati sul territorio regionale, la cui condizione è stata accertata ai sensi della l. 104/1992.

L'articolo 3 stabilisce le funzioni del Garante ed in particolare, al secondo comma, prevede che il Garante, per lo svolgimento delle sue funzioni, collabora con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e con l'Osservatorio regionale sulle condizioni delle persone con disabilità.

L'articolo 4 rubricato "*Designazione e nomina del Garante*" stabilisce che il Garante, la cui durata in carica è fissata in 5 anni senza possibilità di riconferma, è designato dall'Assemblea legislativa mediante elezione a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

L'articolo 5 norma le cause di esclusione e incompatibilità del Garante mediante rinvio all'art. 3 e 3 *bis* della l. reg. del 21 marzo 1995 n. 11. Ulteriore riferimento in ordine alla disciplina della nomina, decadenza dall'incarico, sostituzione e revoca del Garante è contenuta nell'art. 7 rubricato "*Norma di rinvio*", nel quale, per l'appunto, è contenuto il rinvio alle disposizioni alla l. reg. n. 11 del 1995 in quanto compatibili.

L'art. 5 introduce, inoltre, una specifica ipotesi di aspettativa senza assegni e diritto al mantenimento del posto di lavoro per il personale regionale o di altri enti dipendenti o comunque controllati dalla Regione che assumono l'incarico di Garante.

L'articolo 6 prevede, quale trattamento economico, un'indennità mensile pari al venti per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali oltre il trattamento di missione.

L'articolo 8 prevede che il Garante è tenuto a riferire all'Assemblea legislativa, almeno una volta l'anno, sulla attività svolta mediante redazione di una relazione esplicativa da trasmettere al Presidente dell'Assemblea legislativa entro il 31 marzo; tale relazione sarà inoltre pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

L'articolo 9 denominato "*Norma finanziaria*" autorizza a decorrere del 2022 una spesa annua di euro 20.000,00 alla Missione 12 "*diritti sociali, politiche sociali e famiglia*", programma 02 "*interventi per la disabilità*" Titolo 1 del bilancio regionale di previsione.

L'articolo 10 stabilisce i tempi dell'avvio del procedimento di nomina del Garante in sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

Come riportato nella relazione tecnica posta a corredo dell'Atto n. 521 *bis*, gli articoli 1, 2, 4, 5, 7, 8 e 10 del testo di legge, che istituiscono e disciplinano la figura del Garante, hanno natura ordinamentale e non determinano oneri finanziari a carico del bilancio regionale. Gli aspetti tecnico-finanziari, invece, sono trattati agli articoli 3, 6 e 9.

L'articolo 3 descrive nel dettaglio le funzioni del Garante e lo svolgimento delle sue funzioni. In particolare, è previsto che nell'ipotesi in cui tali funzioni vengano svolte in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e con l'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità, nonché per le attività di informazione e di comunicazione svolte dal Garante, si potrebbero determinare oneri finanziari di natura non obbligatoria, la cui quantificazione può avvenire fissando un tetto massimo di spesa che, congiunto alla

prescrizione dell'art. 6 comma 2 (rimborso spese di missione), risulta essere stimato in euro 2.813,60 per gli anni 2022 - 2023 cadauno.

L'articolo 6, rubricato *"Trattamento economico del Garante"*, stabilisce che al Garante è attribuita un'indennità mensile pari al venti per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali (attualmente pari a euro 6.600 mensili) e, qualora debba recarsi fuori sede per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, un trattamento di missione nella misura prevista per i dirigenti regionali. Tale disposizione genera oneri finanziari di carattere obbligatorio e continuativo quantificabili in euro 15.840,00 (pari al 20% di € 6.600,00, moltiplicato per dodici mensilità) oltre ad IRAP (8,50%, pari ad euro 1.346,40) per una indennità mensile totale pari a euro 17.186,40, e ulteriori oneri a carattere non obbligatorio per il trattamento di missione, la cui quantificazione è stimata in euro 2.813,60, congiuntamente agli oneri derivanti dall'attività di cui all'art. 3.

L'articolo 9, rubricato *"Norma finanziaria"* autorizza un importo massimo di spesa di euro 20.000,00 annui (euro 17.186,40 più euro 2.813,60) imputata alla Missione 12, *"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*, Programma 02 *"Interventi per la disabilità"*, Titolo I del bilancio regionale di previsione.

Per gli anni 2022 e 2023 la copertura finanziaria della spesa è assicurata mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti della Missione 20 *"Fondi e accantonamenti"* Programma 01 *"Fondi di riserva"* Titolo 1.

Per gli anni finanziari successivi, alla copertura di tali oneri si farà fronte nell'ambito degli stanziamenti di spesa della Missione 12 Programma 02, Titolo 1 annualmente previsti dalla legge di approvazione del bilancio.

A tal proposito la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto di *"rappresentare analiticamente gli elementi che hanno condotto l'Amministrazione a determinare il tetto massimo di spesa pari ad euro 2.813,60"*.

Con la nota regionale prot. n. 20230002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione al n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato la richiesta riferendo che *"il tetto massimo di spesa previsto per le attività del Garante risulta determinato in via*

residuale in € 2.813,60 (€ 20.000,00 - € 17.186,40)". Inoltre, è stato riferito che "tale somma è stata ritenuta dal legislatore regionale congrua con le attività conferite al Garante della legge regionale, la cui attuazione deriva in ogni caso dalla piena libertà di scelta del Garante. L'ammontare della spesa destinata alle attività del Garante risulta congrua anche in comparazione con quella stanziata da altre leggi regionali in favore di figure analoghe (...); nello specifico, si rappresenta che l'importo stanziato a bilancio in favore del Garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 363 della l.r. 11/2015) per l'esercizio finanziario 2022 ammonta ad euro 4.000 (cap. 2558_S del bilancio di previsione regionale)".

Dalle informazioni fornite, di cui sopra, non si evincono gli elementi alla base delle valutazioni operate in merito alla determinazione del tetto massimo di spesa. A tale riguardo, si rammenta che il carattere eventuale della spesa non esime dalla sua quantificazione, posto che non può esserci copertura finanziaria per una entità non definita. Inoltre, il principio di credibilità di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della idoneità della tecnica di copertura scelta. Quest'ultima, infatti, per essere credibile deve essere ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Cfr. Deliberazione n. 5/SSRRCO/RQ/13).

La nota regionale prot. n. 20230002216 del 27 marzo 2023 prosegue con i chiarimenti forniti dagli uffici della Giunta regionale secondo cui *"pur essendo previsto e stanziato un importo massimo, la spesa in oggetto viene comunque impegnata e liquidata sulla base delle spese effettivamente sostenute nell'esercizio di riferimento e rendicontate. Con riferimento all'anno 2022 non è stata rendicontata e rimborsata alcuna spesa."*

In merito alla copertura dei maggiori oneri a carico del bilancio regionale, il disposto dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, recita: *"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"*. Ebbene, l'articolo 9 della legge in esame rubricato "Norma finanziaria" al comma 3 stabilisce che *"per gli esercizi finanziari successivi (al 2023 n.d.r.), agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito degli stanziamenti di spesa della Missione 12, Programma 02, Titolo 1 annualmente previsti dalla legge di approvazione del bilancio"*. Con riferimento alle spese per l'esercizio delle

funzioni del Garante e del rimborso delle spese di missione, essendo spese non obbligatorie, opera il rinvio della quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio mentre con riferimento al trattamento economico del Garante, in quanto rientrante tra le spese obbligatorie e continuative, è fatto divieto al suddetto rinvio. Tuttavia, la relazione tecnica allegata al testo normativo, pur facendo riferimento alla copertura degli oneri per gli esercizi futuri agli stanziamenti di spesa della Missione 12, Programma 02, Titolo 1 annualmente previsti dalla legge di bilancio, specifica che questi non possono risultare inferiori ai € 17.186,40 in quanto spesa obbligatoria e continuativa. Risulta, pertanto, implicitamente garantita l'indicazione dell'onere a regime.

6.2 Legge regionale 2 marzo 2022, n. 2," Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 marzo 2000, n. 30 (Istituzione dell'Agenzia regionale umbra per la ricerca socioeconomica e territoriale, denominata «Agenzia Umbria Ricerche»)."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1014), approvato con deliberazione n. 701 del 28 luglio 2021, depositato alla Sezione Flussi documentali ed Archivi il 29 luglio 2021 e trasmesso nella medesima data alla I Commissione Consiliare. La I Commissione ha approvato il disegno di legge (Atto n. 1014 *bis*) in data 7 febbraio 2022 e lo ha inviato alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa l'8 febbraio 2022. Il testo così approvato è stato emendato con provvedimento del 22 febbraio 2022, approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 221 del 22 febbraio 2022 e pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 10 del 4 marzo 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge si compone di quattordici articoli e introduce ulteriori modificazioni alla l. reg. 27 marzo 2000, n. 30 "Istituzione dell'Agenzia regionale umbra per la ricerca socio-

economica e territoriale, denominata Agenzia Umbria Ricerche".

L'articolo 1 novella il dettato dell'articolo 2 della l. reg. n. 30/2000 in merito alle funzioni attribuite all'Agenzia specificando che le funzioni da essa svolte in riferimento alla realtà regionale ed indicate nel predetto articolo sono in aggiunta ai compiti espressamente attribuiti da specifiche disposizioni normative. Sostituisce, inoltre, la parola "Presidente" con "Amministratore Unico".

L'articolo 2 della legge in oggetto interviene sull'articolo 3 della l. reg. n. 30/2000, con modifiche e integrazioni in tema di *"Ulteriori attività e rapporti con Enti pubblici e privati"* inserendo, tra l'altro, la promozione da parte dell'Agenzia di convenzioni e accordi di collaborazione con soggetti pubblici e privati nel campo della ricerca e della formazione, in coerenza con le funzioni e gli obiettivi stabiliti all'articolo 2.

L'articolo 3 abroga l'articolo 4 nella parte in cui prevedeva di elaborare e realizzare un progetto di messa in rete informatica delle banche dati (comma 1 lettera b), e conseguentemente, l'intero comma 2, secondo cui la Giunta regionale approvava il suddetto progetto e determinava i tempi e le modalità operative per la sua attivazione.

L'articolo 4 sostituisce per intero l'articolo 6 prevedendo, quali organi dell'Agenzia, l'Amministratore Unico in sostituzione del Presidente, il Comitato Scientifico in sostituzione del Comitato Scientifico-Istituzionale e mantenendo quale terzo organo il Revisore dei conti.

L'articolo 5 sostituisce per intero l'articolo 7 della l. reg. n. 30/2000 prevedendo la nuova figura dell'Amministratore Unico, la sua nomina, la durata della legislatura, le responsabilità e le funzioni.

Anche l'articolo 6 sostituisce per intero l'articolo 8 della l. reg. n. 30/2000 prevedendo la nuova figura del Comitato Scientifico, la sua composizione, le funzioni e le competenze.

L'articolo 7 sostituisce integralmente il previgente articolo 9 eliminando la figura e le competenze del Direttore e definisce, di contro, le competenze della Giunta regionale.

L'articolo 8 interviene sull'articolo 10 della l. reg. n. 30/2000, in modifica e sostituzione del comma 1 dello stesso rubricato *"Revisore dei conti"* stabilendo, tra

l'altro, la nomina del Revisore dei conti da parte dell'Assemblea legislativa tra gli iscritti nel registro dei revisori legali dei conti.

L'articolo 9 integra l'articolo 12 della l. reg. n. 30/2000 inserendo il comma 5 *bis* secondo cui l'Agenzia può stipulare convenzioni con università o con altri enti di ricerca pubblici o privati per attivare incarichi e forme di collaborazione con soggetti terzi per finalità di studio e ricerca.

L'articolo 10 interviene sul disposto dell'articolo 13 *"Indennità"*. La riforma mira a ridurre l'indennità da corrispondere all'Amministratore Unico (che ha sostituito il Presidente) dal 50% al 40%. Il secondo comma dell'art. 10 sostituisce l'indennità di presenza effettiva, pari a lire 300.000,00 lorde a seduta, con il gettone di presenza effettiva, pari a euro 100,00 lorde a seduta, da corrispondere a ciascuno dei componenti del Comitato scientifico. Infine, il comma 3 dell'art 10 sostituisce il compenso spettante al Revisore dei conti previsto dalla tariffa professionale dei dottori commercialisti con una indennità mensile in misura non superiore al 20% di quella percepita dall'Amministratore Unico.

L'articolo 11 rubricato *"Norma finanziaria"* sostituisce il corrispondente articolo 15 della l. reg. n. 30/2000 disponendo che la Regione contribuisce al finanziamento delle spese di funzionamento dell'Agenzia con le risorse previste annualmente nel Bilancio regionale di previsione alla Missione 01 *"Servizi istituzionali, generali e di gestione"*, Programma 01 *"Organi istituzionali"*, Titolo 1, quantificate per ciascuno degli esercizi 2022, 2023 e 2024 in euro 500.000,00".

L'articolo 12 abroga l'articolo 11 della l. reg. n. 30/2000 *"Controllo di gestione"* e l'articolo 14 della l. reg. n.30/2000 *"Personale dell'I.R.R.E.S."*

L'articolo 13 dispone, tra l'altro, il termine finale della fase commissariale dell'Agenzia, individuato al 30 giugno 2022 e, comunque, non oltre la nomina dell'Amministratore Unico, momento in cui quest'ultimo acquisisce l'inventario aggiornato dei beni patrimoniali e subentra in tutti i rapporti attivi e passivi.

L'articolo 14 dispone in merito all'entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

Gli articoli 1 -2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 12 - 13 non comportano oneri a carico del bilancio

regionale.

Con le modifiche apportate dall'articolo 2, l'Agenzia potrà svolgere attività di ricerca, dietro compenso, anche a favore di committenza privata, e promuovere convenzioni e accordi con soggetti pubblici e privati in coerenza con le funzioni e gli obiettivi indicati all'art. 2 della l. reg. n. 30/2000. L'eventuale attività così svolta comporterà nuovi ricavi e, conseguentemente, potranno derivare ulteriori costi che comporteranno maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. La relazione tecnico - finanziaria, in merito a questo punto, puntualizza che siffatta attività a favore di committenza privata verrà svolta in condizione di *"equilibrio economico-finanziario e, pertanto, dalla stessa non deriveranno maggiori oneri ma potenziali maggiori entrate che potranno essere quantificate solo nel momento in cui l'attività sarà posta in essere"*.

L'articolo 6 sostituisce l'articolo 8 della l. reg. n. 30/2000 ridefinendo la composizione, i compiti e le modalità di nomina del Comitato Scientifico. In particolare, viene ridotto il numero dei membri di cui si compone da sei a cinque (escluso il Presidente dell'Agenzia), con conseguente riduzione delle spese di funzionamento per effetto delle minori indennità corrisposte.

L'articolo 7 sostituisce l'articolo 9 della l. reg. n. 30/2000 sopprimendo la figura del Direttore dell'Agenzia ed individuando le attività di controllo da parte della Giunta regionale sui documenti contabili e programmatici dell'Agenzia. In particolare, il Direttore veniva nominato dal Presidente dell'Agenzia che ne stabiliva il compenso. A tale riguardo, si osserva che l'ultimo dato presente riferito a tale compenso risale al rendiconto dell'anno 2015, alla voce 4010 - Spese per il personale "Direttore", per euro 187.181,75. Negli anni successivi, dai relativi rendiconti, non risultano spese per il compenso in parola.

L'articolo 9 inserisce nell'articolo 12 della l. reg. n. 30/2000 (relativo al personale), il comma 5 *bis*, consentendo la possibilità di stipulare convenzioni con università o con altri enti di ricerca pubblici o privati per attivare incarichi e forme di collaborazione con soggetti terzi per finalità di studio e ricerca. Dalla relazione tecnico-finanziaria allegata, la maggiore spesa derivante dall'eventuale attivazione di borse di studio e/o assegni di ricerca è stimata in euro 40.964,00 la cui quantificazione è stata

determinata esaminando i dati di bilancio dell'Agenzia relativi ad anni precedenti. Trattasi di spese di adeguamento al fabbisogno, non obbligatorie, la cui mera previsione di spesa comporta nuovi oneri.

Sul punto la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione di *illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla quantificazione delle suddette somme.*

Con la nota protocollo regionale n. 0070058 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione al n. 523 di pari data, la Direzione Programmazione, Bilancio, Cultura, Turismo della Giunta regionale ha riscontrato che *"Il conferimento di borse di studio e ricerca per attività di formazione e specializzazione è previsto anche agli artt. 32 e seguenti del "Regolamento per l'accesso all'impiego e per il conferimento di borse di studio" dell'Agenzia approvato con Decreto n. 3 del 8 aprile 2008. L'importo di riferimento per una singola borsa è pari a 14.400,00 euro lordi annui (liquidato in rate mensili posticipate di 1.200 euro previa verifica dell'andamento dell'attività formativa svolta dal beneficiario della borsa) oltre all'IRAP a carico dell'Ente in misura pari all'8,50%. La spesa annua complessiva di un singolo contratto è pari quindi a euro 15.624,00. Per la quantificazione della spesa prevista all'articolo 9 della legge regionale in oggetto è stata ipotizzata l'attivazione di due borse di ricerca annuali per un importo complessivo di 31.248,00 euro, a cui è stato aggiunto un ulteriore ammontare di 9.716,00 euro a titolo cautelativo per l'attivazione di un'ulteriore borsa per un periodo inferiore all'anno (di circa 7 mesi) in funzione dei programmi di ricerca e dei piani di attività dell'Agenzia".*

L'articolo 10 novella l'articolo 13 relativo all'indennità spettante agli organi dell'AUR. Nello specifico, viene ridotta dal 50% al 40% di quella dei consiglieri regionali l'indennità mensile corrisposta all'Amministratore Unico, per un costo annuo previsto di euro 31.680,00 (pari al 40% di euro 6.600 moltiplicato per 12 mensilità), con un risparmio annuo di euro 7.920,00 (dato dalla differenza tra euro 39.600,00 ed euro 31.680). Trattasi di spese obbligatorie non derogabili e continuative.

Per i componenti del Comitato scientifico, passati da sei a cinque membri, è stato previsto un gettone di presenza che, dall'ammontare previgente di euro 154,94 a seduta si è ridotto a euro 100,00, per un costo annuo previsto pari a euro 2.000,00,

nell'ipotesi di 4 riunioni annuali (risparmio annuo di euro 1.718,56, dato dalla differenza tra euro 3.718,56 ed euro 2.000,00). Trattasi di spese obbligatorie non derogabili e continuative.

Per quanto riguarda il Revisore dei conti è stata modificata la modalità di quantificazione del suo compenso passato, dalla tariffa professionale dei dottori commercialisti, ad un importo in misura non superiore al 20% di quella percepita dall'Amministratore Unico e pari, pertanto, a euro 6.336,00. Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che l'ammontare è analogo a quello attualmente percepito dal Revisore stesso. Trattasi di spese obbligatorie non derogabili e continuative che non comportano né risparmi né maggiori oneri.

Un'ulteriore modifica riguarda il rimborso delle spese di viaggio sostenute e l'indennità di missione le quali, nel previgente articolo 13 spettavano al Presidente, ai componenti il Comitato scientifico-istituzionale e al Revisore dei conti, mentre in seguito alla novella legislativa spettano al solo Amministratore Unico.

Al riguardo, la Sezione con la medesima nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023 indirizzata alla Giunta regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione di *"fornire una stima di tali oneri che dovrebbero generare un risparmio di spesa in quanto il percettore adesso è ridotto ad un solo soggetto (Amministratore Unico)"*.

Con la già citata nota prot. regionale n. 0070058 del 27 marzo 2023, la Direzione Programmazione, Bilancio, Cultura, Turismo della Giunta regionale ha fornito riscontro alla richiesta formulata precisando che *"al revisore dei conti non sono mai state rimborsate spese di viaggio o indennità di missione. Con riferimento al Presidente e ai membri del Comitato scientifico istituzionale, poiché l'Aur è stata commissariata dal 2015 al 2022, in questo periodo, fino alla nomina dell'Amministratore Unico, l'unico Organo presente è stato il Commissario straordinario. Dal 2015 ad oggi, non sono mai state rimborsate spese di viaggio o indennità di missione, né per il Commissario straordinario, né per l'Amministratore Unico"*. Nel periodo antecedente al 2015, non sono mai state erogate indennità di missione, ma occasionalmente sono stati liquidati rimborsi di spese di viaggio corrisposti al Presidente e al Comitato Scientifico Istituzionale che, come da tabella allegata alla nota di cui sopra, sono stati quantificati, rispettivamente, in euro 605,00

e in euro 151,00 come media annua riferita al triennio 2012-2014. Inoltre, *“considerando che la nuova normativa mantiene la possibilità del rimborso al solo Amministratore Unico (equiparabile all'ex Presidente) e la esclude per il revisore legale e per i membri del Comitato scientifico, il risparmio di spesa atteso dalla modifica normativa è tendenzialmente minimo e può essere stimato in circa 151 euro all'anno (164 euro circa con l'aggiunta dell'Irap)”*.

L'articolo 11 apporta modifiche all'articolo 15 della l. reg. n. 30/2000 rubricato *“Norma Finanziaria”* disponendo che la Regione contribuisce al finanziamento delle spese di funzionamento dell'Agenzia (compensi per il personale, organi e spese generali per l'attività) con le risorse previste annualmente nel Bilancio regionale di previsione alla Missione 01 *“Servizi Istituzionali, generali e di gestione”*, Programma 01 *“Organi istituzionali”*, Titolo 1, Capitolo di spesa 00740_S quantificate per ciascuno degli esercizi 2022, 2023 e 2024 in euro 500.000,00 così ripartite:

Spese per i compensi degli Organi: - AU euro 31.680 - Revisore dei conti euro 6.336 - Comitato Scientifico euro 2.000	Euro 40.036	
Spese per il personale	Euro 340.000	(*)
Spese per ricercatori aggiuntivi	Euro 40.964	
Spese generali	Euro 79.000	(**)
TOTALE	EURO 500.000	

(*) Per quanto riguarda la struttura organizzativa, si rileva che, secondo quanto riportato nella Relazione tecnico-finanziaria allegata al testo normativo, è previsto un riassetto organizzativo a conclusione del quale la retribuzione dei sei dipendenti che rimangono a presidiare le attività fondamentali dell'AUR sarà pari a euro 340.000,00. A tale riguardo la Sezione, con la nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione di *“illustrare in modo più puntuale la modalità con cui è avvenuto il riassetto organizzativo che ha portato da 14 a 6 le unità facenti parte della pianta organica specificando l'ammontare del costo del personale ante e post riassetto”*.

Con la citata nota prot. regionale n. 0070058 del 27 marzo 2023, la *Direzione Programmazione, Bilancio, Cultura, Turismo* della Giunta regionale ha fornito riscontro

illustrando le modalità seguite per l'avvenuto riassetto organizzativo. Nello specifico è stato riferito che *“Sulla base degli orientamenti ricevuti e in accordo con la Giunta regionale, a partire dal 1° aprile 2021 sono stati posti in posizione di comando presso altri enti (Regione Umbria, Arpal Umbria, Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica) otto dei 14 dipendenti dell'Agenzia. A far data dal 1° gennaio 2023, sette tra i dipendenti Aur comandati sono stati trasferiti definitivamente presso gli enti di destinazione. Al 1° gennaio 2023, dunque, l'Aur conta sette dipendenti a tempo indeterminato (uno dei quali si prevede andare in quiescenza nel corso del 2023). Dal punto di vista dei documenti di programmazione, il Piano triennale dei fabbisogni di personale contenuto nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024 dell'Aur, approvato con decreto dell'Amministratore unico n. 80/2022, ha previsto una rimodulazione della dotazione organica. La precedente dotazione organica, adottata con deliberazione del Comitato scientifico istituzionale n. 7/2013, prevedeva un totale di 25 posti in organico, di cui 11 vacanti. Esprimendo la dotazione organica in termini finanziari, la spesa potenziale massima ricostruita ammontava a 746.968,31 euro. Il Piano dei fabbisogni 2022-2024 ha rideterminato la dotazione organica attraverso la soppressione dei posti vacanti, riducendo i posti in organico a 14 unità, per una spesa potenziale massima pari a 465.314,03 euro. Il costo complessivo del personale nel 2021 (totale impegni da conto consuntivo) ammontava a 630.678 euro. Il costo – calcolato a giugno 2021 come stima degli impegni totali per l'anno in corso – per i 6 dipendenti a presidio delle attività fondamentali dell'Aur (3 di cat. D5 con PO, 2 di cat. D3, 1 di cat. C) ammontava a 317.618,40 euro. Il costo della creazione di una nuova posizione dirigenziale, come indicata nella relazione tecnica, è stato stimato in 21.746,08 euro come differenza tra costo retributivo standard di un dirigente (59.312,34 euro) e di un D alto (37.566,26 euro) (valori desunti dal PTFP Regione Umbria 2021- 2023), nella ipotesi di attribuzione di un incarico dirigenziale a una delle PO interne. L'ammontare complessivo di 340.000 euro indicato nella relazione tecnica come “retribuzione annua 6 dipendenti dopo il riassetto organizzativo” rappresenta dunque l'arrotondamento della somma tra 317.618,40 e 21.746,08 euro”.*

(**) Relativamente alle spese generali pari a euro 79.000,00, con nota prot. 430, del 7 marzo 2023, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di dettagliare la stima delle singole voci di costo. Il riscontro sul punto è pervenuto a seguito dell'integrazione documentale trasmessa con protocollo regionale n. 0097996 del 4 maggio 2023,

assunto al protocollo di questa Sezione n. 881 di pari data. In particolare, secondo quanto riferito, *“la spesa strettamente riferita alla sede (canone di locazione, utenze, condominio, servizi, impianti) è stata progressivamente ridotta negli anni, in una prima fase attraverso la riduzione della superficie presa in affitto e la rinegoziazione del canone, e poi in modo ancora più sostanziale a partire dal 2021 grazie al trasferimento degli uffici a Villa Umbra, che ha consentito di azzerare il canone di locazione (l'importo del 2021 comprende anche i costi dei lavori di ristrutturazione e adattamento dei nuovi uffici)”*.

L'articolo 12 dispone l'abrogazione degli articoli 11 (Controllo di gestione) e 14 (Personale I.R.R.E.S) della l. reg. n. 30/2000. Trattasi di norme non più necessarie nel mutato quadro normativo.

L'articolo 13 reca la *“Norma finale”* con la quale viene stabilito il termine finale della fase commissariale dell'Agenzia che coincide con la nomina dell'Amministratore Unico e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2022. Allo stesso modo il Revisore dei conti in carica continua ad operare fino alla scadenza del commissariamento e, comunque, fino alla nuova nomina del Revisore. Riguardo alla conclusione dell'incarico del Commissario straordinario si rileva un risparmio di euro 7.470,00 (pari alla metà del compenso annuo di euro 14.940,00) pari al compenso non dovuto per il secondo semestre in seguito alla conclusione dell'incarico in data 30 giugno 2022.

La relazione tecnico-finanziaria allegata al disegno di legge dichiara l'invarianza finanziaria per il bilancio regionale in quanto i nuovi o maggiori oneri sono compensati dai risparmi generati dalla riduzione di talune spese di funzionamento.

RISPARMIO		MAGGIORI ONERI	
Comitato scientifico	1.718,56 €	Ricercatori	40.964,00 €
Amministratore Unico	7.920,00 €		
Commissario straordinario	7.470,00 €		
Direttore	- €		
Rimborso medio annuo spese viaggio membri del CSI	151,00 €		
Spese del personale post riassetto (*)	71.000,00 €		
TOTALE	88.259,56 €	TOTALE	40.964,00 €

(*) Considerato il costo complessivo del personale dipendente, risultante dal conto economico 2021 dell'AUR, pari a euro 626.109,99 (COSTI), e il rimborso del personale comandato, risultante dal medesimo conto economico 2021 pari a euro 214.951,30 (RICAVI), il costo complessivo netto del personale dipendente per l'anno 2021 risulta essere pari a euro 411.158,69. Pertanto, a fronte del riassetto organizzativo sopra illustrato e del conseguente costo del personale dipendente stimato complessivamente in euro 340.000,00, si rileva un risparmio di circa euro 71.000,00.

6.3 Legge regionale 16 marzo 2022, n. 3, "Adeguamento della normativa regionale alle modifiche legislative in ordine all'Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche Art. 1, commi 5 e 6 della legge 30 dicembre 2021, n. 234."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo origina dal disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (Atto n. 1257) approvato con deliberazione n. 150 del 25 febbraio 2022, depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 1 marzo 2022 e, alla medesima data, trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente. La I Commissione Consiliare Permanente ha approvato il disegno di legge (Atto n. 1257

bis) in data 7 marzo 2022 e lo ha trasmesso, poi, alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 8 marzo 2022. Il testo di legge è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 226 del 15 marzo 2022 e pubblicato sul B.U.R. n. 13 del 17 marzo 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

L'intervento legislativo in commento, volto ad adeguare l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, si è reso necessario a seguito della modifica apportata dalla legge n. 234 del 2021 (art. 1 commi 5 e 6) con cui vengono ridisegnati i lineamenti fondamentali dell'Irpef, mediante interventi sugli scaglioni di reddito e sulle relative aliquote d'imposta. La novellata normativa nazionale, infatti, dispone, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, la modifica delle aliquote di imposta sul reddito delle persone fisiche e la riduzione degli scaglioni di reddito della normativa previgente, che da cinque divengono ora quattro. In particolare, lasciando invariati i primi tre scaglioni fissati per l'IRPEF, sono stati modificati il quarto e il quinto accorpendoli in un solo scaglione per i redditi oltre i 50 mila euro. Pertanto, come è espressamente previsto dalla normativa vigente (art. 6, comma 1 del d. lgs. n. 68/2011) la Regione Umbria ha adeguato la disciplina del tributo regionale applicabile all'anno d'imposta 2022 al quadro normativo statale attraverso un'apposita legge. Quest'ultima si compone di due articoli, il primo rubricato *"Disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF"*, il secondo *"Entrata in vigore"*. L'articolo 1 stabilisce le variazioni di aliquota d'imposta e, fermo restando l'aliquota di base pari a 1,23 per cento per tutti gli scaglioni, fissa una maggiorazione dello 0,39 per cento per redditi compresi tra € 15.000 e € 28.000; una maggiorazione dello 0,44 per cento per redditi ricompresi nello scaglione € 28.000 - € 50.000 euro e, infine, una aliquota pari allo 0,60 per cento per i redditi superiori ai 50.000 euro. Non è prevista, invece, alcuna maggiorazione per i redditi fino ai 15.000 euro. Tali disposizioni, ai sensi dell'articolo 2, entrano in vigore a partire dal 18 marzo 2022.

OSSERVAZIONI

Ai sensi dell'art. 6 comma 3 del d. lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 e s.m.i., nel caso in cui

la Regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP, non può contestualmente maggiorare l'addizionale IRPEF in misura superiore allo 0,50%. La Regione Umbria ha mantenuto inalterata l'aliquota IRAP per cui la maggiorazione dell'addizionale IRPEF di 0,60%, applicata ai redditi superiori ai 50.000 euro, risulta legittima. La rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale, al fine di adeguarsi al mutato scenario normativo nazionale, ha evidenziato piccoli aggiustamenti, affinché non vi fosse una riduzione di imposta per i redditi più alti (che sono rimasti tassati allo 0,60%) e, al contempo, si registrasse un seppur piccolo vantaggio per le fasce di reddito intermedie. Dalla simulazione riportata nell'allegata relazione tecnico-finanziaria, concernente stime di gettito basate sui dati relativi all'anno di imposta 2019 presenti sul sistema CENT (Cruscotto delle ENTRate Tributarie), raffrontando gli stessi dati sia con i previgenti scaglioni di reddito/aliquote di imposta sia con gli attuali scaglioni di reddito/aliquote di imposta, risulta che gli effetti dell'intervento fiscale sul bilancio della Regione non comportano nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate e che, al contrario, dalle stime risulta un leggero incremento del gettito complessivo.

6.4 Legge regionale 23 marzo 2022, n. 4," Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio)."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo è stato oggetto della proposta di legge del Consiglio regionale (Atto n. 1010) depositata alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 22 luglio 2021 e trasmessa alla II Commissione Consiliare Permanente il 23 luglio 2021. Sulla proposta di legge si è espresso favorevolmente, con parere condizionato all'accoglimento della modifica di un articolo del testo, il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) con deliberazione n. 31 del 5 agosto 2021. Il testo è stato emendato dapprima il 18 novembre 2021 per recepire la modifica richiesta dal CAL e successivamente il 10 gennaio 2022 con l'inserimento di ulteriori articoli, tra cui l'introduzione di una specifica autorizzazione rilasciata dal Comune competente per

territorio a tutela delle aree di interesse generale e le relative sanzioni amministrative in caso di assenza della predetta autorizzazione. La II Commissione ha approvato la proposta di legge così emendata (Atto n. 1010 *bis*) in data 2 marzo 2022 e ha trasmesso la stessa alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa il 3 marzo 2022. Il testo di legge così definito, approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 231 del 15 marzo 2022, è stato pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 15 del 30 marzo 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge in esame introduce ulteriori modificazioni alla l. reg. 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio) con l'obiettivo di inserire disposizioni più puntuali ed incisive in ordine all'attuazione di quanto prevede il d. lgs. n. 59/2010 in materia di commercio. Secondo il suddetto decreto tutte le attività economiche devono essere improntate alla liberalizzazione, ma necessitano di un bilanciamento con i principi e i valori di rango almeno pari, se non superiore, definiti quali motivi di interesse generale e indicati nell'art. 8, comma 1, lettera h), del d. lgs. di cui sopra (a titolo esemplificativo: ordine pubblico, sicurezza pubblica, sicurezza stradale, tutela ambientale incluso l'ambiente urbano, sanità pubblica, tutela dei lavoratori, tutela dei consumatori, conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, ecc...).

Il testo di legge in esame va ad integrare i principi e gli obiettivi della programmazione regionale in materia di commercio contenuti negli artt. 2 e 9 della l. reg. n. 10/2014, inserendo un esplicito riferimento ai motivi imperativi di interesse generale e prevedendo, altresì, l'introduzione di un controllo pubblico, preventivo o successivo, a tutela dei suddetti motivi. Viene integrata anche la disposizione che prevede la programmazione comunale (art. 11 della l. reg. n. 10/2014) mediante l'inserimento di uno specifico riferimento ai motivi di interesse generale sopra richiamati.

Tra le definizioni contenute all'art. 18 della l. reg. n. 10/2014, inoltre, viene inserita al comma 1 la lettera j *bis* che enuncia quali sono i motivi imperativi di interesse generale.

La legge in esame continua con la modifica del comma 1, dell'art. 22 della l. reg. n. 10/2014 e con l'introduzione di un nuovo articolo, il 22 *bis*, volto ad inserire un

controllo preventivo in ordine all'attività commerciale che si intende avviare mediante la previsione, ad integrazione della già esistente SCIA, della richiesta di una specifica autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio a garanzia dei motivi di interesse generale.

Come diretta conseguenza dell'introduzione della suddetta autorizzazione preventiva vengono poi adeguate le disposizioni sanzionatorie al fine di prevedere conseguenze per chi avvia la propria attività senza il previsto titolo abilitativo autorizzatorio o viola le prescrizioni contenute nell'autorizzazione (integrazione art. 33 della l. reg. n. 10/2014).

L'art. 49 comma 6 della l. reg. n. 10/2014 viene integrato con due commi (6 *bis* e 6 *ter*) che recano, rispettivamente, l'uno l'introduzione della possibilità da parte dei Comuni di procedere all'affidamento, mediante la stipula di apposite convenzioni, di fasi organizzative e di gestione di eventi fieristici e mercati ad imprese specializzate nel rispetto della disciplina dei contratti pubblici e, l'altro, la scelta fra le modalità di affidamento mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economica-finanziaria e di efficacia.

L'ultimo articolo, che chiude il testo di legge regionale approvato reca le *"Disposizioni transitorie e per l'efficacia"*.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una specifica norma finanziaria, ma disposizioni di mera natura generale, ordinamentale e di indirizzo che non determinano alcun impatto finanziario al bilancio regionale. Le modifiche proposte si limitano a adeguare la programmazione regionale e comunale in materia di commercio ai principi dettati dalla normativa statale.

Al solo fine di visionare la documentazione nella sua completezza, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione *"di fornire copia dell'emendamento aggiuntivo all'Atto n. 1010 a firma del Consigliere Stefano Pastorelli protocollato in data 22 ottobre 2021 che, nonostante sia citato nella Vostra comunicazione del 18.11.2021 protocollo n. 7069, non è stato allegato insieme agli altri documenti"*.

Con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato la richiesta riferendo che *"in data 22 ottobre 2021 è stato presentato un emendamento alla proposta di legge a firma del Consigliere Stefano Pastorelli (prot. n. 6399) (...) e che l'emendamento citato è stato ritirato (e pertanto non esaminato dalla Commissione) e sostituito con un nuovo emendamento, sempre a firma del Consigliere Pastorelli, depositato in data 18 novembre 2021 (prot. 7069)".* L'emendamento ritirato aveva ad oggetto la modificazione e integrazione dell'articolo 49 comma 6 della l. reg. 13 giugno 2014 n. 10; nello specifico, dopo le parole *"le Associazioni di categoria"* prevedeva l'inserimento delle parole *"e le aziende specializzate nella realizzazione di fiere e di mercati"*. Il successivo emendamento (prot. 7069 del 18 novembre 2021) a firma del medesimo Consigliere, ha recepito – in parte - quanto riportato nell'emendamento ritirato specificando che all'affidamento di fasi organizzative e di gestione in favore di imprese specializzate nella realizzazione e gestione di fiere e mercati *"si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 59 (Codice dei contratti pubblici)".* Entrambi gli emendamenti (ritirato e nuovo) non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

6.5 Legge regionale 23 marzo 2022, n. 5, *"Ulteriori modificazioni alla legge regionale 20 marzo 2020 n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020-2022 della Regione Umbria) e disposizioni per il differimento delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale."*

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge del Consiglio regionale (Atto n. 1221), depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 8 febbraio 2022 e, in pari data, trasmessa alla I Commissione Consiliare Permanente. In data 7 marzo è stata trasmessa al Presidente della I Commissione Consiliare Permanente una proposta di emendamento all'atto n. 1221 corredata da relazione

illustrativa e relazione tecnico - finanziaria. La I Commissione Consiliare Permanente ha approvato il provvedimento riformulato con atto n. 1221 *bis* in data 7 marzo 2022 e lo ha trasmesso, poi, alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa il giorno successivo. Il testo, ulteriormente emendato su iniziativa della Giunta nel corso della seduta dell'Assemblea Legislativa, è stato da quest'ultima approvato con la deliberazione n. 232 del 15 marzo 2022 e pubblicato sul B.U.R. n. 15 del 30 marzo 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame si compone di tre articoli e presenta all'art. 1 ulteriori modifiche concernenti la legge regionale n. 1 del 20 marzo 2020 (Disposizioni collegate alla Legge di stabilità 2020 - 2022 della Regione Umbria) e all'art. 2 disposizioni per il differimento delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale. Infine, il terzo articolo si occupa esclusivamente di stabilire l'entrata in vigore della suddetta legge.

L'articolo 1 modifica, nello specifico, l'articolo 2 della l. reg. n. 1/2020 inserendo al comma 3 del suddetto articolo un periodo ai sensi del quale il limite secondo cui la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, non può essere superiore al 20 per cento del complesso degli impegni di spesa assunti per le medesime finalità non si applica agli organismi, enti e agenzie strumentali regionali che svolgono tali attività come compito istituzionale in virtù delle leggi regionali istitutive o dei propri statuti.

L'articolo 2, introdotto a seguito di un emendamento presentato dalla Giunta nel corso della seduta dell'Assemblea legislativa, invece, proroga i termini di scadenza delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di ERS (Edilizia Residenziale Sociale) pubblica approvate ai sensi dell'art. 30 della legge regionale n. 23 del 28 novembre 2003 (*"Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale"*), o, nel caso di termini scaduti, dispone che le graduatorie già formate sono in ogni caso utilizzate fino all'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari di cui all'art. 44, comma 1, lettere c) ed e), della legge regionale n. 15/2021 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2022.

Tali disposizioni, ai sensi dell'articolo 3, entrano in vigore a partire dal 31 marzo 2022.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una norma finanziaria e, in merito alle modifiche introdotte dall'articolo 1, non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale e nemmeno minori entrate. Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza effettuate dagli enti e dalle agenzie strumentali regionali che svolgono tali attività come compito istituzionale sono, in quanto tali, a carico dei bilanci previsionali dei singoli enti o agenzie (quali Centro Studi Giuridici e Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea) nei limiti di quanto in essi disposto. Le spese di funzionamento di tali enti/agenzie sono finanziate dalle singole leggi regionali istitutive nell'ambito delle autorizzazioni di spesa approvate annualmente con la legge di bilancio regionale.

La relazione tecnico - finanziaria che accompagna l'atto normativo, definisce la legge complessivamente neutrale dal punto di vista finanziario, ma nulla dice in merito all'articolo 2, concernente il differimento delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di ERS (edilizia residenziale sociale). Tale contenuto, infatti, viene presentato come emendamento all'atto n. 1221 *bis* da parte della Giunta nel corso della seduta assembleare al fine di risolvere l'urgente problematica ricollegata alla scadenza in corso delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale pubblica. Secondo quanto previsto all'art. 45, comma 16, della l. reg. n. 15/2021 (*"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale"*), i Comuni non possono adottare nuovi bandi per l'assegnazione degli alloggi di ERS pubblica prima dell'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari regionali di cui all'articolo 44, comma 1, lettere c) e d), della medesima l. reg. n. 15/2021. Tenuto conto del tempo necessario per l'approvazione del regolamento, è stato previsto il differimento della validità delle graduatorie al fine di assicurare la continuità delle assegnazioni e di fronteggiare l'attuale gravità dell'elevato disagio abitativo dei nuclei familiari. Tali argomentazioni emergono esclusivamente dal resoconto stenografico n. 64 della seduta dell'Assemblea legislativa del 15 marzo 2022.

Sul punto la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione *“di produrre la documentazione (emendamento della Giunta Regionale corredato da relazione tecnica) e, contemporaneamente, di illustrare con chiarezza l'impatto economico che il differimento delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale ha sul bilancio regionale”*.

Con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato la richiesta, trasmettendo copia dell'emendamento all'atto n. 1221 *bis* presentato in aula e corredato da apposita relazione illustrativa e tecnico-finanziaria. Dalla citata relazione emerge che *“la disposizione emendativa è diretta (...) a prorogare termini in scadenza o comunque a prolungare l'efficacia di quelle graduatorie che sono scadute dopo l'approvazione della l.r. 15/2021 e non incide sulle graduatorie per le quali il termine di due anni scadrà dopo l'entrata in vigore delle norme regolamentari o comunque dopo il 31 dicembre 2022. (...) L'approvazione dell'emendamento dovrà comportare ai fini di una corretta tecnica legislativa anche la modifica del titolo della legge nel quale si inserisce (...)”*.

La nota prot. regionale 2023002216 del 27 marzo 2023 prosegue con i chiarimenti forniti dagli uffici della Giunta Regionale in relazione all'impatto economico di quanto previsto dal citato emendamento. Nello specifico, viene rappresentato che *“la proroga delle graduatorie non determina alcun onere finanziario aggiuntivo per la finanza pubblica in quanto: (i) gli assegnatari sono individuati sulla base di bandi comunali emanati e risultano vincitori in seguito alla verifica del possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa; (ii) gli alloggi assegnati a seguito della proroga sono immobili già presenti nel patrimonio immobiliare ERS ma che risultavano inutilizzati per effetto della scadenza delle graduatorie e dell'impossibilità, a causa dell'aggiornamento della normativa ancora non perfezionato, di essere assegnati con nuovi Bandi; (iii) l'assegnazione, in virtù del provvedimento di che trattasi, non comporta alcun tipo di attività onerosa (lavori, finanziamenti, ecc.) né da parte dell'Ater (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale, n.d.r.) né tanto meno da parte di Comuni e Regione”*.

6.6 Legge regionale 12 aprile 2022, n. 6," Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 31 (Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni)."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1078) depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 14 ottobre 2021 e trasmesso alla II Commissione Consiliare Permanente in pari data. Sul disegno di legge si è espresso favorevolmente, all'unanimità, il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) con deliberazione n. 41 del 22 ottobre 2021. Con protocollo n. 1042 del 10 febbraio 2022 è stato approvato il maxi emendamento che ha interamente sostituito l'Atto n. 1078. Il testo completamente emendato è stato approvato dalla II Commissione Consiliare permanente il 9 marzo 2022 (Atto n. 1078 bis) e poi successivamente trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa il 15 marzo 2022. Il testo di legge così emendato è stato poi ulteriormente modificato il 22 marzo 2022, approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 234 del 5 aprile 2022 e pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 18 del 20 aprile 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge si compone di 16 articoli ed interviene in modifica della l. reg. 23 dicembre 2013, n. 31 "*Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni*", al fine di introdurre misure di semplificazione e razionalizzazione, con l'obiettivo di rendere la normativa regionale coerente con la normativa nazionale. A seguito della normativa statale introdotta successivamente alla presentazione del DDL - in particolare del d. lgs. n. 207 dell'8 novembre 2021, che sostituisce numerosi articoli del d. lgs. n. 259/2003 ed introduce autonome disposizioni in materia di comunicazione elettroniche - è stato presentato un maxi emendamento ad integrale sostituzione del succitato disegno di legge (Atto n. 1078).

Tutte le modifiche ed integrazioni apportate introducono disposizioni di natura ordinamentale e procedurale dalle quali non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in linea con il principio fondamentale dell'ordinamento

di settore delle telecomunicazioni - l'art. 93 del d. lgs. n. 259/2003 (c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche) - che reca il divieto per le Pubbliche Amministrazioni, tra cui le Regioni, di imporre oneri o canoni diversi da quelli previsti dalla legge statale per l'impianto di reti o per l'esercizio di comunicazione elettronica.

L'articolo 1 della legge in oggetto interviene sull'articolo 1 della l. reg. n. 31/2013 aggiornando i riferimenti normativi indicati richiamando, quindi, i decreti legislativi 8 novembre 2021, n. 207 e 8 novembre 2021 n. 208 recanti, rispettivamente, *"Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)"* e *"Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato"*, il quale ultimo ha abrogato il d. lgs. 31 luglio 2005 n. 177 (*"Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici"*).

L'articolo 2 della l. reg. n. 6/2022 modifica l'articolo 3 della l. reg. n. 31/2013 sopprimendo alcune previsioni relative a funzioni regionali meramente programmatiche in materia di comunicazioni elettroniche mantenendo le funzioni effettivamente amministrative. Vengono, altresì, aggiornati i riferimenti normativi in materia di telecomunicazioni, al fine di tenere conto del d. lgs. n. 208/2021. Infine, viene soppresso l'intero comma 2 dell'art. 3 succitato relativo alla facoltà della Regione di avvalersi del Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM).

L'articolo 3 della legge in oggetto interviene sull'articolo 6 della l. reg. n. 31/2013 rendendo non più obbligatoria, ma discrezionale, la messa a disposizione della rete pubblica regionale denominata RUN (Regione Umbria Network) agli operatori di telecomunicazioni per la quale è necessaria una previa verifica tecnica. Vengono abrogati, infine, i commi 5 e 6 in quanto correlati alla banca dati regionale soppressa dalla legge in oggetto.

L'articolo 4 della l. reg. n. 6/2022 sopprime il riferimento all'abrogata normativa statale in tema di appalti pubblici.

L'articolo 5 interviene sull'articolo 8 della l. reg. n. 31/2013 inserendo un nuovo

comma, il 4 *bis*, al fine di aggiornare i riferimenti normativi in materia di edilizia.

L'articolo 6 modifica l'articolo 13 della l. reg. n. 31/2013 prevedendo la natura facoltativa al posto di quella obbligatoria dei regolamenti comunali o intercomunali per l'installazione degli impianti radioelettrici.

L'articolo 7 della legge in oggetto introduce il principio della leale collaborazione da parte dei gestori e dei titolari di impianti radioelettrici, i quali sono tenuti a comunicare al Comune e alle strutture dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) competenti i Piani di rete e Programmi di sviluppo al fine di consentire una corretta pianificazione.

L'articolo 8 interviene sull'articolo 15 della l. reg. n. 31/2013, rubricato "*Localizzazione di nuovi impianti radioelettrici*", prevedendo la facoltà e non l'obbligo di adottare un regolamento comunale per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 6, della l. n. 36/2001 ("*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*") al fine di garantire la minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. La disposizione, inoltre, sopprime il comma 2 dell'art. 15 della l. reg. n. 31/2013 per il quale la presentazione dei piani di rete e dei programmi di sviluppo dei gestori era propedeutica all'installazione e alla modifica degli impianti radioelettrici.

L'articolo 9 della legge esaminata interviene sul piano formale dell'articolo 16 della l. reg. n. 31/2013 sia modificando alcuni rinvii normativi ormai superati (comma 1), sia demandando all'autonomia degli enti locali la scelta dello strumento con il quale disciplinare quanto previsto dal comma in esame (comma 4), mediante eliminazione del riferimento al regolamento comunale ormai diventato facoltativo. Viene, altresì, semplificato l'onere del cartello informativo da posizionare nei siti che ospitano gli impianti radioelettrici fissi e mobili, prescrivendo un ridotto contenuto informativo sufficiente ai fini dei controlli (comma 6). Viene soppresso l'obbligo di comunicare la fine dei lavori all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.), essendo adesso sufficiente la sola comunicazione al Comune. Infine, viene inserito il comma 9 *bis* per chiarire che le disposizioni della legge regionale 6/2021 recante "*Norme in materia di tutela della prestazioni professionali per attività espletate per conto di*

committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale" non sono applicabili alla materia oggetto della presente legge.

L'articolo 10 modifica l'articolo 17 della l. reg. n. 31/2013 eliminando l'obbligo a carico del gestore e del titolare dell'impianto di presentare il piano di risanamento secondo le modalità previste dal regolamento comunale facendo esclusivo riferimento alle prescrizioni comunali.

L'articolo 11 modifica ed integra l'articolo 19 della l. reg. n. 31/2013. In particolare, elimina dalla rubrica il riferimento alla potenza autorizzata, amplia il termine entro cui comunicare all'A.R.P.A. gli impianti realmente attivati ed introduce due commi (comma 1 *bis* e comma 1 *ter*).

L'articolo 12 interviene sull'articolo 24 della l. reg. n. 31/2013 abrogando, al comma 1, la lettera b), in quanto la materia risulta compiutamente disciplinata in sede legislativa (art. 19 l. reg. n. 31/2013) e, la lettera c), a seguito della soppressione dell'art. 21 in tema di banca dati in ragione della sopravvenuta normativa statale (d. lgs. n. 33/2016 istitutivo del Sinfi - Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture - catasto nazionale delle infrastrutture e delle reti del sottosuolo e del soprasuolo).

L'articolo 13 interviene sull'articolo 25 della l. reg. n. 31/2013 al fine di tenere conto delle modifiche e delle soppressioni apportate dalla legge in esame (regolamento comunitario, potenza autorizzata, banca dati regionale delle infrastrutture per le telecomunicazioni) e di porre in capo al Comune - che accerta le violazioni - anche il compito di irrogare le relative sanzioni in tema di superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione fissati dallo Stato, nonché in tema di mancato rispetto dei limiti e dei tempi previsti per l'attuazione di piani di risanamento.

L'articolo 14 modifica l'articolo 26 della l. reg. n. 31/2013 rubricato "*Norma finanziaria*", abrogando i commi 1 e 3 che finanziano gli interventi, rispettivamente, di cui all'articolo 12 ("*Sostegno all'innovazione tecnologica dell'emittenza radiotelevisiva locale*") e all'articolo 22 ("*Attività di ricerca e di innovazione*") entrambi soppressi dalla presente legge. La norma finanziaria viene, altresì, adeguata alle disposizioni del d. lgs. n. 118/2011 e alla nuova struttura di bilancio con l'inserimento del comma 5-*bis*. Viene, inoltre, abrogato il comma 6 che prevedeva l'autorizzazione alla Giunta

regionale ad apportare le conseguenti variazioni di cui ai commi precedenti dell'art. 26 della l. reg. n. 31/2013.

Con la successiva legge regionale n. 13 del 29 luglio 2022 "*Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2022-2024*", il suddetto articolo 14 della legge in oggetto viene a sua volta modificato dall'art. 21 della l. reg. n. 13/2022 reintroducendo i commi precedentemente abrogati (commi 1, 3 e 6) e sostituendo il comma 5-*bis*.

L'articolo 15 della presente legge modifica l'articolo 27 della l. reg. n. 31/2013 rubricato "*Norme transitorie, finali e di prima applicazione*" e sopprime alcuni adempimenti amministrativi e regolamentari non più supportati dalla normativa regionale di riferimento (Art. 5, art. 6 comma 1, art. 7, art. 21, art. 22 e art. 23).

L'articolo 16, infine, dispone l'abrogazione esplicita di alcuni articoli della l. reg. n. 31/2013 in quanto: recanti disposizioni meramente programmatiche (artt. 4 e 11); privi di effetti utili (artt. 12, 22, 23 e 28); riproduttivi di norme statali (art. 10); riproduttivi di norme statali superate dal sopravvenuto d. lgs. n. 208/2021 (art. 20); assorbiti dalla sopravvenuta normativa statale di cui al d. lgs. n. 33/2016 in tema di Sinfì - Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture - (art. 5 commi 5 e 6 e art. 21); non coerenti con le funzioni proprie del Corecom (art. 18 comma 3); incompatibili con la disciplina statale di dettaglio sopravvenuta in tema di lavori sul sottosuolo (art. 7); pertinenti alla competenza statale in materia di ordinamento civile (art. 9 commi 4 e 5).

OSSERVAZIONI

Il testo di legge approvato interviene sulla legge regionale n. 31/2013 ("*Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni*") abrogando e modificando alcuni articoli al fine di rendere la normativa regionale coerente con la normativa nazionale vigente. Trattasi di disposizioni di natura ordinamentale e procedurale che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

6.7 Legge regionale 28 aprile 2022, n. 7, *“Disposizioni per l'erogazione di contributi a sostegno dei flussi turistici in arrivo e dell'infrastruttura. Aeroporto internazionale S. Francesco di Assisi.”*

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1262) di cui alla deliberazione n. 156 del 2 marzo 2022, depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi il 4 marzo 2022 e trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente, in sede redigente, ed alla II Commissione Consiliare Permanente, in sede consultiva, nella medesima data.

Nel corso della seduta della I Commissione Consiliare, tenutasi l'11 aprile 2022, è stato presentato e approvato un emendamento all'atto n. 1262 e, contestualmente, è stato approvato il provvedimento così emendato (Atto n. 1262 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 13 aprile 2022.

Il testo normativo è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 240 del 26 aprile 2022. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 20 del 4 maggio 2022, S.O. n. 1.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge si compone di 4 articoli che indicano le finalità e l'ammontare dei contributi concessi alla Società SASE S.p.A., concessionaria della gestione dell'aeroporto internazionale San Francesco d'Assisi, per gli anni 2022, 2023 e 2024.

Più specificatamente, all'articolo 1, comma 1, vengono indicate le finalità della legge individuate nella promozione di un intervento finanziario a favore della società SASE S.p.A. per favorire lo sviluppo economico-sociale e l'accessibilità al territorio regionale e per assicurare la continuità del servizio essenziale di interesse economico generale inerente al trasporto aereo e i servizi aereoportuali. Nel secondo comma, invece, è prevista da parte della Giunta regionale la promozione dell'ingresso di nuovi soci nella società SASE S.p.A., anche mediante riduzione della partecipazione (indiretta) della Regione al capitale sociale.

Per perseguire le predette finalità, ai sensi dell'articolo 2, la Giunta regionale è autorizzata a concedere alla Società SASE S.p.A. per gli anni 2022, 2023 e 2024 contributi e sovvenzioni destinati ai vettori aerei, nel rispetto delle disposizioni in materia di aiuti di Stato di cui alla Comunicazione della Commissione Europea relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree del 4 aprile 2014 n. 2014/C 99/03.

Detti aiuti vengono quantificati nell'articolo 3 della legge in commento rubricato *"Ammontare del contributo regionale"*, ai sensi del quale sono determinati per gli anni 2022, 2023 e 2024 contributi nel limite massimo complessivo di euro 12.000.000,00 da concedere in quote annuali per il tramite della Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria (Sviluppumbria S.p.A.).

L'articolo 4, che chiude il testo di legge, contiene la norma finanziaria con la quale viene autorizzata per il triennio 2022-2024 la spesa complessiva di euro 12.000.000,00 (di cui euro 3.000.000,00 per spese di investimento) alla Missione 10 *"Trasporti"*, Programma 04 *"Altre modalità di trasporto"* del Bilancio di previsione 2022-2024, modulate in quote annuali di spesa pari a euro 4.000.000,00.

La norma stabilisce, inoltre, che si fa fronte a detti oneri mediante riduzione dello stanziamento annuale di euro 4.000.000,00 del *"Fondo speciale di parte corrente per far fronte a oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso"* di cui alla Missione 20 *"Fondi e accantonamenti"* Programma 03 *"Altri fondi"*, titolo 1 del Bilancio di previsione 2022-2024.

OSSERVAZIONI

Ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 17 settembre 2015 n. 201 (*"Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione"*), l'aeroporto internazionale San Francesco d'Assisi è definito aeroporto di interesse nazionale quale nodo essenziale per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato. La SASE S.p.A. che - con la convenzione ENAC del 22 ottobre 2009 rinegoziata nel 2014 - ha ricevuto in concessione la gestione dell'aeroporto per la durata di 20 anni fino al 2033 è partecipata indirettamente dalla Regione che ne detiene le quote per il tramite della società Sviluppumbria S.p.A. Al fine di consolidare l'equilibrio finanziario, così da consentire all'aeroporto di

svolgere con continuità il servizio pubblico generale di trasporto aereo e allo stesso tempo raggiungere il suo massimo sviluppo, la Giunta ha ritenuto di prevedere con legge l'erogazione di un contributo finanziario a favore della SASE S.p.A. determinato nel suo ammontare massimo sulla base del Piano industriale predisposto per il triennio 2022-2024. L'obiettivo prefissato non è solo quello di incentivare nuove rotte, ma anche quello di consolidare e destagionalizzare quelle tradizionali, nonché di potenziare l'infrastruttura per la gestione dei servizi aeroportuali.

La relazione tecnico - finanziaria allegata al testo normativo definisce tale contributo quale aiuto di stato e come tale presuppone il rispetto delle disposizioni di cui alla Comunicazione della Commissione orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato agli aeroporti ed alle compagnie aeree (n. 2014/C 99/03 del 4 aprile 2014) facendolo rientrare nella soglia di operatività ed investimenti di aeroporti che registrano un traffico passeggeri inferiori a 700.000 su base annua (nell'anno 2022 sono stati registrati quasi 370.000 passeggeri). La relazione fa riferimento anche alla Comunicazione Europea relativa al Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19 (n. 2020/C 91 I/01 del 19 marzo 2020). L'erogazione del contributo avverrà per il tramite della Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria - Sviluppumbria S.p.A., socio di maggioranza della SASE S.p.A.

Con delibera n. 537 del 1° giugno 2022, la Giunta Regionale ha autorizzato le variazioni al Bilancio di previsione 2022 - 2024 di attuazione finanziaria della stessa attraverso l'istituzione di due nuovi capitoli di spesa, uno di parte corrente (cap. 04147_S denominato *"contributi in conto esercizio anche per l'attivazione di nuovi collegamenti aerei di cui all'articolo 2 della L.R. n. 7 del 28/04/2022 da erogare alla SASE Spa tramite Sviluppumbria Spa. - trasferimenti correnti a imprese controllate"*) e l'altro in c/capitale (07431_S denominato *"contributi per il potenziamento dell'infrastruttura per la gestione dei servizi aeroportuali di cui all'articolo 2 della L.R. n.7 del 28/04/2022 da erogare alla SASE spa tramite Sviluppumbria Spa - contributi agli investimenti a imprese controllate"*).

Il testo originario dell'articolo 4 (Norma finanziaria), come formulato dalla Giunta

regionale, non aveva esplicitato la modulazione delle quote annuali di spesa previste (euro 4.000.000,00), nei limiti della somma complessiva di spesa autorizzata (euro 12.000.000,00) per il triennio 2022 – 2024, le quali, tuttavia, discendevano in modo implicito dall'utilizzo dei fondi speciali utilizzati a copertura dei nuovi oneri. La Commissione, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni contenute nel già più volte richiamato art. 38, comma 2, del d. lgs. n. 118/2011⁶¹ che disciplina le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria per le spese a carattere pluriennale, ha, pertanto, presentato un emendamento con il quale la norma in commento è stata riformulata ai sensi della richiamata normativa.

Riguardo alla quantificazione della somma complessiva di spesa desunta dal Piano industriale, pari a euro 12.000.000,00 per il triennio 2022-2024, di cui euro 3.000.000,00 per spese di investimento, la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione di *“fornire il suddetto Piano industriale e relativo Addendum al fine di verificare l'effettiva quantificazione del fabbisogno finanziario sia in termini di gestione aeroportuale (spese di funzionamento), sia in termini di costi di potenziamento infrastrutture e sia in termini di attivazione di nuovi collegamenti così come riportati nella relazione tecnico- finanziaria”*.

Con la nota prot. regionale n. 0070058 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione n. 523 di pari data, la Direzione Programmazione, Bilancio, Cultura, Turismo della Giunta Regionale ha trasmesso i documenti richiesti, tra cui il Piano industriale 2022-2024, predisposto dal C.d.A. della società SASE S.p.A. con relativo *Addendum* ed il Piano industriale 2022-2024, definitivamente approvato dall'assemblea SASE S.p.A. il 26 aprile 2022. Il fabbisogno finanziario destinato al sostegno e al potenziamento delle attività aeroportuali e all'incentivazione del traffico aereo oggetto di contribuzione da parte della Regione è stato quantificato nel limite degli importi massimi così come indicati nella relazione tecnico-finanziaria

⁶¹ Il citato articolo, stabilisce che le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

allegata al disegno di legge. La stima del fabbisogno è stata, poi, soggetta a variazioni nella distribuzione annuale dei contributi per spese di investimento e per spese correnti, in conseguenza degli eventi legati all'emergenza sanitaria e alla situazione internazionale. La norma finanziaria, quindi, è stata formulata prevedendo la possibilità di ripartire annualmente in bilancio la spesa complessiva sulla base dell'effettivo bisogno, consentendo la rimodulazione annuale per gli esercizi successivi, nei limiti della spesa complessivamente autorizzata nel triennio 2022-2024.

Allo scopo di pervenire, infine, alla delineazione del quadro di insieme del testo normativo qui esaminato, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di fornire ulteriore documentazione e/o informazioni a corredo di quanto già prodotto. La Direzione Programmazione, Bilancio, Cultura, Turismo della Giunta Regionale ha, quindi, fornito con la medesima nota prot. regionale n. 0070058 del 27 marzo 2023 quanto richiesto.

6.8 Legge regionale 28 aprile 2022, n. 8," *Ulteriori disposizioni per la conclusione della ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 1997.*"

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo in esame è stato oggetto della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 1321) recante "*Disposizioni in ordine all'articolo 9 della L.R. del 17 gennaio 2017 n.1, come modificato dall'art. 70 della L.R. del 22 ottobre 2018, n. 8*", depositata alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 6 aprile 2022 e trasmessa alla II Commissione Consiliare Permanente in pari data. Con protocollo n. 2502 dell'11 aprile 2022 è stato approvato l'emendamento che ha interamente sostituito l'Atto n. 1321. Il testo completamente emendato, rubricato "*Ulteriori disposizioni per la conclusione della ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 1997*", è stato approvato dalla II Commissione Consiliare permanente in data 11 aprile 2022 (Atto n. 1321 bis) e poi successivamente trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 13 aprile 2022. Il testo di legge così definito è stato approvato dall'Assemblea

Legislativa con deliberazione n. 241 del 26 aprile 2022 e pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 20, S.O. n. 1 del 4 maggio 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge si compone di 2 articoli ed interviene in modifica dell'articolo 9 della legge regionale 17 gennaio 2017, n. 1 *"Norme per la conclusione della ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 1997 e precedenti"*. In particolare, l'articolo 1 della legge esaminata, al primo comma dispone la mancata applicazione delle sanzioni previste dal citato articolo 9 nei confronti degli enti attuatori che, alla data di entrata in vigore della legge in esame, hanno provveduto agli adempimenti richiesti per la realizzazione degli interventi, seppur in ritardo rispetto ai termini previsti dal medesimo articolo 9. Al secondo comma si dispone, invece, che incorrono in sanzione gli enti che non provvedono all'esecuzione degli adempimenti previsti entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge in esame.

Con l'articolo 2 della l. reg. n. 8/2022, invece, si aggiunge una norma sull'entrata in vigore della medesima legge.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una norma finanziaria e, in merito alle modifiche introdotte dall'articolo 1, non comporta oneri finanziari aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Anche l'articolo 2, che ha carattere ordinamentale, non genera nuovi o maggiori oneri.

6.9 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 9 *"Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria)."*

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo in esame è stato oggetto del disegno di legge della

Giunta regionale (Atto n. 1042) di cui alla deliberazione n. 829 dell' 8 settembre 2021, recante *"Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria)"*, depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 9 settembre 2021 e trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente in pari data. Il testo è stato dapprima sottoposto ad un emendamento che ha interamente sostituito l'Atto n. 1042 (prot. n. 3700 del 24 maggio 2022), corredato poi da successivi *sub* emendamenti, approvato dalla I Commissione consiliare permanente il 4 luglio 2022 e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea legislativa il giorno successivo. Il testo normativo così modificato (Atto n. 1042 *bis*) è stato quindi, sottoposto in aula ad ulteriori emendamenti e sub-emendamenti, approvato con deliberazione n. 258 del 12 luglio 2022 dall'Assemblea Legislativa e, infine, pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 37, S.O. n. 2 del 27 luglio 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge in esame risponde all'esigenza di adeguare la normativa regionale al quadro ordinamentale generale, mediante la riforma della legge di contabilità al fine (l. reg. n. 13/2000, *"Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria"*). In particolare, il testo normativo ha recepito le disposizioni dettate dal d. lgs. n. 118/2011 e dai principi generali e applicativi, finalizzate all'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili ed ha disciplinato, solo laddove necessario, le procedure regionali interne ed i soggetti competenti. Le modifiche, inoltre, hanno perseguito l'obiettivo di rendere la legge regionale più snella e semplificata - anche in considerazione della dettagliata disciplina dell'ordinamento contabile delle Regioni già contenuto nel Titolo III del d. lgs. n. 118/2011 - mediante richiami e rinvii alle disposizioni contenute nel richiamato d.lgs. legislativo volti ad evitarne la duplicazione. La novella, pertanto, ha adeguato con modificazioni ed integrazioni tutte le disposizioni afferenti alla Programmazione regionale, al Bilancio di previsione e alla gestione del Bilancio contenute nei Titoli I, II, III, IV e V della legge regionale previgente. Non sono state modificate, invece, le disposizioni del Titolo VI *"Sistemi di scritture"* e del

Titolo VIII *“Responsabilità e controlli particolari”* in quanto non risultate incompatibili con il d. lgs. n. 118/2011. Anche le disposizioni del Titolo VII *bis “Collegio dei revisori dei conti”* non sono state modificate, ad eccezione dell’adeguamento di alcuni richiami normativi interni alla legge contenuti all’articolo 101 *quater*. Infine, il testo normativo in commento ha autorizzato la Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 39 dello Statuto, a disciplinare eventualmente con uno o più regolamenti l’attuazione e/o le procedure operative per l’attuazione delle disposizioni contenute nella legge.

OSSERVAZIONI

La novella non comporta nuove o maggiori spese in quanto contiene disposizioni di mera natura ordinamentale che non determinano alcun impatto finanziario al bilancio regionale.

Particolare attenzione, in questa sede, va rivolta al Titolo III (Programmazione e bilancio) della l. reg. n. 13/2000 interamente sostituito dalla l. reg. n. 9/2022 in esame e, nello specifico, alla nuova Sezione IV- Leggi regionali di spesa - Copertura finanziaria (introdotta dall’art. 21 della l. reg. n. 9/2022).

Le norme novellate hanno l’obiettivo di disciplinare uniformemente e unitariamente le disposizioni relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa e alla redazione della relazione tecnica di cui all’articolo 17 della legge n. 196 del 2009 che risultavano frammentate nella l. reg. n. 13/2000, nei vari regolamenti della Giunta, dell’Assemblea legislativa e del Comitato legislativo. Elementi di grande novità sono gli artt. 48 *“Relazione tecnica a corredo di proposte legislative di iniziativa della Giunta regionale”* e 49 *“Procedure per il raccordo tra strutture dell’Assemblea legislativa e della Giunta regionale per la redazione della relazione tecnica”*, illustrati al paragrafo 5.

6.10 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 10” *Ulteriori modifiche alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n.10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative).*”

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo in esame è stato oggetto:

- del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1227) recante " *Ulteriori modifiche alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n.10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative)*" depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 11 febbraio 2022 e trasmesso alla II Commissione Consiliare Permanente in pari data;
- della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 1322) recante " *Integrazione alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste)* depositata alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 7 aprile 2022 e trasmessa alla II Commissione Consiliare Permanente in pari data.

In merito all'Atto n. 1227 si è espresso favorevolmente il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), con deliberazione n. 6 del 28 febbraio 2022. Detto atto è stato oggetto di emendamenti di natura tecnico-normativa approvati in Commissione (prot. n. 4170 del 16/06/2022), mentre l'Atto n. 1322 è stato emendato in data 20 giugno 2022 (prot. n. 4246). L'emendamento all'Atto n. 1227 è stato a sua volta sottoposto ad un *sub* emendamento al fine di chiarire espressamente un punto della norma. Nella seduta del 29 giugno 2022 la II Commissione Consiliare Permanente ha esaminato gli Atti n. 1227 e n. 1322 sui quali ha espresso parere favorevole formulando un testo unificato di disegno di legge (Atto n. 1227 – 1322 *bis*) rubricato " *Ulteriori modifiche alla legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (Testo Unico regionale per le foreste) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n.10 (Rinnovo delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative)*". Il testo di legge così definito è stato poi trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea legislativa il 1° luglio 2022, approvato con deliberazione n. 261 del 12 luglio 2022 dall'Assemblea legislativa e, infine, pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 37, S.O. n. 2 del 27 luglio 2022.

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge in esame riforma la legge regionale 19 novembre 2001, n. 28 (*"Testo Unico regionale per le foreste"*) e apporta una modifica all'Allegato B della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 (*"Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative"*) che contiene un riferimento alla l. reg. n. 28/2001.

Il testo di legge è articolato in ventidue articoli ed è finalizzato all'adeguamento della normativa regionale alla normativa nazionale, in particolare al d. lgs. n. 386 del 10 novembre 2003 (Attuazione della direttiva 1999/105/CE relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione) e al d. lgs. n. 34 del 3 aprile 2018 (*"Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali"*).

L'articolo 1 del testo normativo esaminato riforma l'art. 3 della l. reg. n. 28/2001 rubricato *"Funzioni e compiti in materia forestale"* e, in particolare, attribuisce alla Regione le funzioni autorizzatorie di cui all'articolo 37, comma 5, come modificato dalla legge in esame (art. 17). A seguito, poi, della soppressione dell'intero comma 3 dell'art. 37 della l. reg. n. 28/2001, viene meno la competenza della Regione per la concessione di deroghe. Viene definito, altresì, quale ente competente per territorio, l'Agenzia Forestale Regionale dell'Umbria (che sostituisce le Comunità montane ed i Comuni non ricadenti in alcuna comunità montana), fatte salve le competenze dei Comuni in materia di rilascio di autorizzazioni all'abbattimento di alberi. Infine, il comma 6 dell'articolo 1 aggiorna il riferimento normativo al Regolamento regionale in materia di urbanistica (regolamento reg. 18 febbraio 2015, n.2).

L'articolo 2 riforma l'articolo 5 della l. reg. n. 28/2001 sostituendolo integralmente al fine di adeguare la definizione di bosco a quanto contenuto nel d. lgs. n. 34/2018.

L'articolo 3 della l. reg. in esame modifica, in parte, l'articolo 7 della l. reg. n. 28/2001, rubricato *"Divieti"*, aggiornando il riferimento normativo a seguito delle intervenute modifiche. Viene inserito, inoltre, un nuovo comma, il 2-bis, con il quale si rinvia al regolamento di cui all'articolo 8 della l. reg. n. 28/2001 per l'individuazione dei casi di esonero dagli interventi compensativi conseguenti alla trasformazione delle aree boschive.

Il successivo articolo 4 riforma l'articolo 8 (Rinvio al regolamento) della l. reg. n. 28/2001 introducendo la denominazione dei *"piani forestali di indirizzo territoriale"*

come ulteriore definizione dei “*piani forestali comprensoriali*”.

L’articolo 5 modifica ed integra l’art. 9 della l. reg. n. 28/2001 inserendo, tra l’altro, il comma 4 *bis* - con il quale viene rilevata la presenza, all’interno dell’elenco delle ditte boschive, di una apposita sezione contenente una specifica categoria per le imprese agricole - ed il comma 4 *ter* che, con riferimento ai parametri fissati dal d. lgs. n. 34/2018 (“*Testo Unico in materie di foreste e filiere forestali*”), disciplina i criteri minimi per l’iscrizione agli albi delle imprese forestali, nonché le norme per la tenuta e l’aggiornamento di tali albi.

L’articolo 6 apporta unicamente modifiche redazionali del testo.

L’articolo 7 riforma l’articolo 11 della l. reg. n. 28/2001 sostituendo il comma 2 ed il comma 4 del suddetto articolo. Con la prima sostituzione (comma 2) viene stabilito che per l’esame dei contenziosi forestali l’ente competente si avvale di un organo collegiale denominato Commissione per il contenzioso forestale (CCF), mentre con la seconda sostituzione (comma 4) viene specificato che i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato.

L’articolo 8 della legge regionale in esame sostituisce il comma 6 dell’articolo 13 della l. reg. n. 28/2001 aggiornando i riferimenti normativi ivi contenuti. Nello specifico, stabilisce che le autorizzazioni per l’abbattimento e lo spostamento degli alberi di cui al medesimo articolo 13 sono rilasciate secondo quanto indicato nell’Allegato B alla l. reg. 2 aprile 2015, n. 10 (“*Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative dei Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative*”) e nel comma 4 dell’articolo 3 come modificato dalla presente legge.

L’articolo 9 modifica il comma 3 dell’art. 13 *bis* della l. reg. n. 28/2001 individuando il soggetto competente ad esprimere parere obbligatorio in materia di abbattimento di alberi monumentali nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali anziché nel Corpo forestale dello Stato.

L’articolo 10 modifica l’articolo 14 della l. reg. n. 28/2001 per adeguarlo alle modifiche apportate dalla presente legge. Analogamente, il successivo articolo 11 modifica l’articolo 25 della l. reg. n. 28/2001.

L'articolo 12 sostituisce integralmente l'articolo 26 della l. reg. n. 28/2001 ridefinendo il contenuto del Programma forestale regionale, da redigere in coerenza con la Strategia forestale nazionale ed approvato dall'Assemblea Legislativa su proposta della Giunta regionale.

L'articolo 13 della legge in esame modifica la rubrica del Capo II del Titolo II della l. reg. n. 28/2001 per adeguarla alle modifiche apportate dalla presente legge.

L'articolo 14 novella l'articolo 32 della l. reg. n. 28/2001 inserendo un nuovo comma (comma 3-bis) che introduce la promozione, da parte della Regione, dell'associazionismo forestale come strumento di mantenimento e valorizzazione delle risorse silvo-pastorale. Tale norma non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto per raggiungere tali fini verranno utilizzati i fondi comunitari resi disponibili.

L'articolo 15 modifica l'articolo 33 della l. reg. n. 28/2001 rubricato al Titolo IV – Vivaistica, adeguandolo alla normativa nazionale (d. lgs. 386/2003) in tema di materiale di moltiplicazione forestale.

L'articolo 16 del testo normativo in esame modifica l'articolo 35 della l. reg. n. 28/2001 abrogando alcune lettere del comma 2 del suddetto articolo e apportando anche modifiche redazionali del testo consequenziali alla citata variazione.

L'articolo 17 modifica il dettato dell'articolo 37 della l. reg. n. 28/2001 abrogando il comma 3 e sostituendo il comma 5 al fine dell'adeguamento alla normativa nazionale contenuta nel d. lgs. n. 386/2003 (*"Attuazione della direttiva 1999/105/CE relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione"*).

L'articolo 18 sostituisce l'articolo 38 della l. reg. n. 28/2001 prevedendo un Registro regionale dei materiali forestali di base così definiti dall'art. 2, comma 1, lettera c) del d. lgs. n. 386/2003.

L'articolo 19 della legge in esame modifica l'articolo 39 della l. reg. n. 28/2001 in conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 38, come sopra indicate.

L'articolo 20, in modifica dell'articolo 48 della l. reg. n. 28/2001, introduce una nuova fattispecie sanzionatoria in caso di mancato espletamento dello *screening* di incidenza e della valutazione appropriata, ove previsti ai sensi del d.p.r. 8 settembre 1997 n. 357 (*"Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla*

conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”). Le eventuali sanzioni e le eventuali maggiori entrate che ne deriveranno, la cui quantificazione non è stimabile preventivamente, saranno attribuite all’Agenzia Forestale regionale quale ente competente ai sensi della l. reg. n. 10/2015 di riordino delle funzioni amministrative (art. 15, comma 4 bis).

L’articolo 21 apporta una correzione all’allegato B, paragrafo I, lettera e) della l. reg. n. 10/2015 che contiene un riferimento alla l. reg. n. 28/2001.

L’articolo 22, infine, dispone in relazione al regime transitorio della novella.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una norma finanziaria che dia conto degli effetti della riforma della l. reg. n. 28/2001 e della correzione dell’allegato B della l. reg. n. 10/2015 ed è da ritenersi neutrale da un punto di vista finanziario in quanto trattasi di norme ordinamentali che non determinano maggiori oneri o minori entrate al bilancio regionale. Le norme di natura finanziaria della l. reg. n. 28/2001 riportate nel Titolo V della stessa e rubricate “Finanziamento delle funzioni e criteri di ripartizione” non hanno subito alcuna modifica.

6.11 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 11, “Sostegno alle associazioni combattentistiche e d’arma e delle associazioni delle forze dell’ordine.”

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 461) depositata alla Sezione Flussi Documentali il 17 settembre 2020 e trasmesso alla III e I Commissione Consiliare Permanente il giorno dopo.

Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare tenutasi il 21 aprile 2022 sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all’Atto n. 461 (prot. 2631 del 14 aprile 2022) e, contestualmente, è stato approvato il provvedimento così emendato

(Atto n. 461 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 26 aprile 2022.

Il testo normativo è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 262 del 12 luglio 2022. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 37 del 27 luglio 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge si compone di tre articoli: finalità e ambito di applicazione sono definiti, rispettivamente, agli articoli 1 e 2 mentre l'articolo 3 definisce la norma finanziaria. In particolare, l'articolo 1 definisce la finalità della legge regionale che è quella di riconoscere e promuovere la funzione sociale, culturale ed educativa e di promuovere la cultura della sicurezza delle associazioni combattentistiche e d'arma e delle associazioni delle forze dell'ordine riconosciute a livello nazionale e operanti in Umbria.

L'articolo 2 disciplina l'ambito di applicazione della legge (attività ed iniziative) e contemporaneamente prevede che la Giunta regionale, con propria deliberazione, istituisca l'elenco regionale delle associazioni combattentistiche e d'arma e delle associazioni delle forze dell'ordine riconosciute a livello nazionale e operanti in Umbria. La Giunta regionale predispone, altresì, appositi bandi per finanziare – attraverso l'erogazione di contributi – le iniziative e gli interventi previsti nel comma 1 del medesimo articolo. L'ultimo comma, inoltre, precisa che i contributi previsti dalla presente legge non sono cumulabili con eventuali altri contributi concessi da provvedimenti regionali relativamente alle stesse attività ed iniziative.

L'articolo 3, infine, rubricato "*Norma finanziaria*", quantifica gli oneri finanziari a carico della Regione per l'anno 2022 in euro 20.000,00 ai quali si fa fronte con le disponibilità autorizzate sulla Missione 5 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*", Programma 02 "*Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale*", Titolo I "*Spese correnti*" del bilancio regionale di previsione 2022- 2024. Trattandosi di spese non obbligatorie, per gli esercizi finanziari successivi la quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione della legge e la relativa copertura finanziaria sono demandati alla legge annuale di bilancio.

OSSERVAZIONI

Considerato che la relazione tecnico-finanziaria allegata al testo normativo non consentiva una ricostruzione degli oneri quantificati (euro 20.000,00) limitandosi a fornire elementi di sintesi o comunque ritenuti insufficienti allo scopo, la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto di *"illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla quantificazione delle suddette somme specificando per ogni attività la stima prevista"*. In merito poi alle disponibilità autorizzate sulla Missione 5 *"Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali"*, Programma 02 *"Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale"*, Titolo I *"Spese correnti"* del bilancio regionale di previsione 2022- 2024, con la medesima nota istruttoria, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di *"indicare il capitolo di spesa e di fornire il relativo mastro"*.

Con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato le richieste, trasmettendo la comunicazione (prot. n. 2625 del 14 aprile 2022) inviata dall'Assessorato alla Programmazione Europea, Bilancio e Risorse umane e patrimoniali. Turismo, cultura, istruzione e diritto allo studio alla Commissione consiliare, rappresentando che *"il finanziamento di diverse iniziative, secondo l'articolo 2 dell'atto base (atto n. 461): (i) sarebbe stato di difficile o addirittura impossibile quantificazione, (ii) avrebbe riguardato spese di investimento e non correnti, (iii) con il rischio di sovrapposizione con interventi a carattere sociale o in materia di sicurezza urbana già finanziati con altre leggi regionali. Di conseguenza, sempre nella stessa comunicazione (...) è stato suggerito come opportuno prevedere esclusivamente gli interventi di cui alle lettere a), c) ed h), il cui finanziamento avrebbe potuto trovare copertura finanziaria nelle disponibilità di bilancio sostenibili dalla Regione. Tali spese, di natura corrente erano, peraltro, ritenute facilmente quantificabili o comunque ragionevolmente stimabili complessivamente nell'importo previsto di euro 20.000,00. Tali osservazioni hanno portato all'emendamento in commissione dell'articolo 2, con la soppressione degli interventi non finanziabili ed il mantenimento solo dei contributi destinati ai tre tipi di iniziative, come suggerito dall'assessore"*.

La nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023 prosegue con i chiarimenti forniti dagli uffici della Giunta Regionale precisando che *"l'articolo 3 - (Norma finanziaria) - della legge è stato modificato con l'articolo 7 della l.r. 21 dicembre 2022, n. 17"*

(Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023-2025 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2023)) autorizzando negli esercizi 2023, 2024 e 2025 la spesa di euro 20.000,00 con le risorse regionali allocate alla Missione 05 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1, del bilancio regionale di previsione 2023-2025 (capitolo di spesa 05227_S). Il mastro non risulta ancora disponibile in quanto gli atti attuativi di Giunta non sono stati ancora adottati ed il finanziamento, con la modifica introdotta dalla legge di stabilità regionale 2023, è stato autorizzato a partire dall'anno 2023 e non dal 2022".

I chiarimenti ed i documenti forniti dall'Amministrazione non consentono una valutazione esaustiva degli elementi che hanno portato alla quantificazione delle somme in esame.

6.12 Legge regionale 25 luglio 2022, n. 12, "Istituzione dell'Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 431) depositata alla Sezione Flussi Documentali il 1° settembre 2020 e trasmesso alla II e III Commissione Consiliare Permanente il 3 settembre 2020. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare tenutasi il 26 maggio 2022 sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'Atto n. 431 (prot. n. 1498 del 2 marzo 2022) e, contestualmente, è stato approvato il provvedimento così emendato (Atto n. 431 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 8 giugno 2022.

Il testo normativo è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 263 del 12 luglio 2022. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 37 del 27 luglio 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è strutturato in 5 articoli ed ha per oggetto l'istituzione - presso l'Assemblea legislativa - dell'Osservatorio regionale sul *welfare* aziendale per lo studio, la ricerca e la promozione del *welfare* aziendale nonché l'istituzione della giornata regionale del *welfare* aziendale.

Nello specifico, l'articolo 1 istituisce e definisce i compiti dell'Osservatorio regionale individuati quali promozione di studi e ricerche sul *welfare* aziendale, promozione di iniziative per favorire la conoscenza delle ricerche e delle buone pratiche in materia di *welfare* aziendale anche della pubblica amministrazione e formulazione di pareri e proposte agli organi regionali in materia di *welfare* aziendale.

L'articolo 2 definisce i componenti dell'Osservatorio la cui partecipazione è resa a titolo gratuito.

L'articolo 3 istituisce la Giornata regionale del welfare aziendale da celebrarsi ogni anno nel periodo compreso tra il 22 e il 24 aprile.

L'articolo 4 modifica l'articolo 28 della legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 (*"Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini"*).

Nello specifico, abroga i commi 6 e 7 ai sensi dei quali, rispettivamente, veniva istituito presso la Giunta Regionale l'Osservatorio con relativa disciplina delle modalità di composizione, dei compiti e dei compensi e veniva celebrata annualmente la Giornata regionale del welfare aziendale. Con tale modifica si è proceduto a disciplinare in modo autonomo l'istituzione dell'Osservatorio e della giornata del welfare aziendale.

L'articolo 5, infine, definisce la norma finanziaria con la quale viene autorizzata, per l'anno 2022, la spesa di euro 5.000,00 nel bilancio dell'Assemblea legislativa, nell'ambito delle spese già autorizzate e non impegnate di cui alla Missione 01 *"Servizi Istituzionali, generali e di gestione"*, Programma 01 *"Organi istituzionali"*, Titolo 1 *"Spese correnti"* del Bilancio regionale di previsione 2022-2024. Trattandosi di spese non obbligatorie, per gli esercizi finanziari successivi la quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione della legge e la relativa copertura finanziaria sono demandati alla legge annuale di bilancio.

OSSERVAZIONI

Considerato che la relazione tecnico-finanziaria allegata al testo normativo non consentiva una ricostruzione degli oneri quantificati (euro 5.000,00) limitandosi a fornire elementi di sintesi o comunque ritenuti insufficienti allo scopo, la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto di *“illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla quantificazione delle suddette somme specificando per ogni attività la stima prevista”*. In merito poi alle disponibilità autorizzate sulla Missione 01 *"Servizi Istituzionali, generali e di gestione"*, Programma 01 *"Organi istituzionali"*, Titolo 1 *"Spese correnti"* del Bilancio regionale di previsione 2022-2024, con la medesima nota istruttoria, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di *“indicare il capitolo di spesa e di fornire il relativo mastro”*. È stato chiesto, altresì, di *“fornire copia dell'emendamento presentato e approvato in commissione recante il numero di prot. 1498 del 02/03/2022, il quale viene citato nella deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 263 del 12 luglio 2022 ma non è stato allegato agli altri documenti”*.

Con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione al n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato le richieste rappresentando che, *“in merito al percorso che ha condotto alla quantificazione degli oneri stimati pari a euro 5.000,00, si fa riferimento alla prima formulazione della norma finanziaria (come risulta dall'atto base n. 431) secondo cui euro 3.000,00 sono gli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 2, lettere a) promozione di studi e ricerche sul welfare aziendale e b) promozione di iniziative per favorire la conoscenza delle ricerche e delle buone pratiche in materia di welfare aziendale, anche della pubblica amministrazione mentre euro 2.000,00 sono gli oneri derivanti dall'articolo 3, comma 2, che assegna all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa il compito di disciplinare con proprio atto le modalità di svolgimento della Giornata regionale del welfare aziendale, individuando una data e il programma delle iniziative.”*

La Commissione nel corso dell'esame dell'atto ha apportato ed approvato emendamenti all'articolato, inserendo un nuovo articolo 3 (*“Istituzione della giornata regionale del welfare aziendale”*), abrogando il comma 2 dell'articolo 3 dell'atto base e modificando l'art. 4 (*Norma finanziaria*) dell'atto base, sostituendolo con l'art. 5 rubricato *“Norma finanziaria”* secondo cui per lo svolgimento delle attività

dell'Osservatorio nonché per lo svolgimento della giornata regionale del *welfare* aziendale, per l'anno 2022, è autorizzata la spesa complessiva di euro 5.000,00 nel bilancio dell'Assemblea Legislativa, *nell'ambito delle spese già autorizzate e non impegnate di cui alla Missione 01 "Servizi Istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2022-2024.*

Con riguardo all'art. 3, che istituisce la giornata regionale del *welfare* aziendale da celebrarsi ogni anno nel periodo compreso tra il 22 e il 24 aprile, la relazione tecnico-finanziaria allegata al testo normativo in commento stabilisce che *"la disposizione non produce effetti finanziari relativamente all'anno 2022. Gli oneri derivanti dall'attuazione di tale disposizione rappresentano spese a carattere non obbligatorio, che si possono quantificare in euro 5.000 a partire dall'anno 2023."*

In merito alle disponibilità autorizzate per l'esercizio 2022 sulla Missione 01 *"Servizi Istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo 1 "Spese correnti"* del Bilancio dell'Assemblea legislativa, l'Amministrazione riscontra che *"la Missione 01, Programma 01 Titolo 1 (unità di voto della spesa ai fini dell'approvazione del Bilancio da parte dell'Assemblea) prevedeva uno stanziamento pari a € 12.046.510,89 di cui € 11.708.941,66 impegnato con una disponibilità residua, al 31/12/2022, di € 337.569,23 ben capiente rispetto agli oneri derivanti dalla legge regionale n. 12/2022 pari a € 5.000,00; non essendo state intraprese le attività gestionali riferite alla legge regionale in analisi, le risorse relative all'esercizio finanziario 2022 sono state portate in economia"*. Dalla disamina del *"Conto del bilancio – Gestione delle spese"* anno 2022 dell'Assemblea Legislativa (v. prot. regionale n. 0093893 del 27 aprile 2023, assunto al prot. n. 778 di pari data), risulta uno stanziamento di competenza pari a euro 12.046.510,89 impegnato per euro 11.537.010,54 (e non per euro 11.708.941,66, come indicato nella risposta), con una disponibilità residua, al 31/12/2022, di euro 342.122,23 (e non di euro 337.569,23). Ad ogni modo la disponibilità residua risulta superiore rispetto a quella rappresentata dall'Amministrazione con la già citata nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023.

La nota prot. 2023002216 del 27 marzo 2023 prosegue con i chiarimenti forniti dagli uffici della Giunta Regionale e precisa che *"La legge è stata modificata con la l.r. 21*

dicembre 2022, n. 17 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023-2025 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2023) dando copertura, a decorrere dall'esercizio finanziario 2023, alla spesa di euro 5.000,00 con le risorse regionali allocate a titolo di trasferimento per le spese di funzionamento dell'Assemblea legislativa, alla Missione 01, Programma 01, Titolo 1 del Bilancio regionale di previsione 2023-2025 (capitolo di spesa 00100_S), gravando in tal modo sulle risorse destinate al bilancio dell'Assemblea legislativa, come già previsto al comma 1 per il 2022, dalla medesima legge regionale. Il capitolo di spesa per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge regionale deve pertanto essere fornito dall'Assemblea legislativa con riferimento al proprio bilancio".

Al riguardo, si rappresenta la necessità che nella relazione tecnico-finanziaria sia fornita esaustiva illustrazione delle modalità di quantificazione degli oneri, oltre che della relativa modalità di copertura, al fine di consentire alla Sezione adeguate valutazioni in proposito.

6.13 Legge regionale 3 agosto 2022, n. 14, "Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 536), depositata alla Sezione Flussi Documentali il 5 novembre 2020 e trasmessa alla II e I Commissione Consiliare Permanente il giorno dopo.

Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare, tenutasi il 15 giugno 2022, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'Atto n. 536 (prot. n. 4124 del 16 giugno 2022) e, contestualmente, è stato approvato il provvedimento così emendato (Atto n. 536 bis) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 16 giugno 2022.

Il testo normativo è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 267 del 26 luglio 2022 e pubblicato sul B.U.R. n. 41 del 10 agosto 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è strutturato in 4 articoli ed ha per oggetto l'istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga.

Nello specifico, l'articolo 1 istituisce la giornata regionale per la lotta alla droga, da celebrare annualmente, in una data da definire ogni anno con deliberazione della Giunta regionale, quale giornata di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica per contrastare il traffico ed il consumo delle sostanze illecite, stupefacenti e psicoattive, ponendo attenzione ai rischi per i giovani conseguenti all'assunzione di tutte le droghe, anche quelle definite impropriamente leggere.

L'articolo 2 definisce le iniziative di sensibilizzazione attraverso campagne di informazione, convegni, studi e dibattiti volti alla prevenzione del consumo di tali sostanze, alla sensibilizzazione delle forme di contrasto dello spaccio nonché alla diffusione della cultura della legalità e della consapevolezza dei danni e dei rischi. Al fine di intraprendere tali iniziative, la Giunta regionale si avvale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, collabora con gli enti locali e con le associazioni del terzo settore, promuove iniziative con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria e, in prossimità della data stabilita, promuove attività di informazione sui principali *social media*. La Giunta per tale scopo, inoltre, coinvolge i servizi per le tossicodipendenze (SERT) e le comunità terapeutiche. Infine, su base volontaria e per coloro che ne facciano espressa richiesta, in prossimità della data stabilita è prevista l'effettuazione di *test* antidroga per il Presidente della Regione, Consiglieri regionali e Assessori regionali, nonché per il Presidente della Provincia e relativi consiglieri e per i Sindaci, Consiglieri e Assessori comunali. I costi per l'esecuzione dei *test* antidroga sono a carico dei soggetti medesimi senza oneri per il Bilancio regionale.

L'articolo 3 rubricato "*Norma finanziaria*" autorizza la spesa annua di euro 10.000,00 alla Missione 13 "*Tutela della salute*", Programma 07 "*Ulteriori spese in materia sanitaria*", Titolo 1 "*Spese correnti*" del Bilancio regionale di previsione 2022-2024. Alla relativa copertura finanziaria della spesa si provvede per gli anni 2022-2024 mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti della Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 01 "*Fondo riserva*", Titolo 1 "*Spese correnti*" del bilancio regionale di previsione 2022-2024. Trattandosi di spese non obbligatorie, per gli

esercizi finanziari successivi la spesa trova copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio.

L'articolo 4, infine, detta le disposizioni transitorie, secondo cui entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge in oggetto la Giunta regionale adotta la prima deliberazione con la quale individua la data di celebrazione della giornata per l'anno scolastico in corso.

OSSERVAZIONI

Gli emendamenti al testo normativo presentati e approvati non hanno effetti finanziari sul bilancio regionale. Alcuni apportano correzioni tecniche al testo, altri rispondono alla finalità di specificare in capo a chi sono rimesse le iniziative (Giunta Regionale), altri ancora accolgono sia la proposta di modifica presentata da uno dei Consiglieri, sia i suggerimenti contenuti nel parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali in merito all'esecuzione dei test antidroga.

Sul punto la Sezione, con nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione di *“fornire copia della proposta degli emendamenti prot. n. 882 e 883 del 3 febbraio 2022 e n. 1187 del 16 febbraio 2022 presentate sull'atto ed esaminate dalla Commissione. Si richiede, altresì, di fornire copia della nota prot. n. 2201 del 30 marzo 2022 con la quale il Presidente dell'Assemblea legislativa ha chiesto al Garante per la protezione dei dati personali di esprimere il parere di competenza sulla proposta della previsione dell'effettuazione del test antidroga (prot. n. 882) nonché copia del relativo parere favorevole con raccomandazioni reso dal Collegio del Garante e acquisito al protocollo n. 3314 del 12 maggio 2022, citati nella deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 267 del 26 luglio 2022, ma non allegati tra la documentazione inserita nel fascicolo virtuale reperibile nel sito istituzionale, né trasmessi nell'ambito della precedente attività istruttoria.*

Con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione al n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato le richieste trasmettendo la documentazione richiesta, della quale si prende atto.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emendata non emerge una puntuale illustrazione dei criteri utilizzati per la quantificazione dei maggiori oneri a carico del bilancio

regionale (euro 10.000,00 annuali per il triennio 2022-2024. A tale riguardo la Sezione, con medesima nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto di *"illustrare più nel dettaglio la tipologia di interventi già effettuati (campagne di comunicazione, convegni, iniziative di informazione, ecc...) e l'ammontare degli oneri sostenuti distinti per ciascuna area di intervento"*.

Con la già citata nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha comunicato che *"con riferimento alla quantificazione della spesa a carico del bilancio regionale derivante dalla legge in oggetto, si precisa che la stima è stata effettuata prendendo a riferimento l'iniziativa "Umbria no slot" realizzata dalla Regione nel 2018 nell'ambito delle misure messe in atto per il contrasto alla ludopatia e gioco d'azzardo. Tale iniziativa, realizzata tramite il supporto della Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica (SUAP) era finalizzata alla sensibilizzazione, comunicazione e informazione sui rischi associati al gioco d'azzardo. Il costo di tale iniziativa (come da proposta economica presentata dalla Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica -SUAP- che contemplava la copertura dei costi di organizzazione e gestione sostenuti dalla scuola) prevedeva 3 eventi il cui costo unitario era pari a euro 1.496,50 oltre alla produzione di materiale divulgativo per ciascun evento per un importo pari a 2.650,00 euro circa. Pertanto, rispetto all'iniziativa di riferimento ed all'ampiezza e tipologia di utenza si è tenuto conto che l'organizzazione della giornata regionale per la lotta alla droga prevedeva un unico evento organizzato con l'ausilio delle Aziende sanitarie (quindi senza applicazione dell'IVA) e che il coinvolgimento delle scuole sarebbe avvenuto senza oneri finanziari da parte dell'Ufficio scolastico regionale con il quale è in vigore un protocollo di collaborazione. Fermo restando il limite di spesa fissato pari a 10.000,00 sulla base delle disponibilità di bilancio, si è pertanto ritenuto tale importo coerente e realistico con l'ammontare dei costi previsti."* A completezza di quanto sin qui esposto, l'Amministrazione ha allegato la proposta economica presa a riferimento relativa all'iniziativa "Umbria no slot", la quale riporta una spesa stimata complessiva pari a euro 13.934,50 iva esclusa.

Con riguardo alla copertura della spesa, con la deliberazione n. 930 del 13 settembre 2022 della Giunta regionale, sono state apportate le variazioni al bilancio di previsione 2022-2024 per l'attuazione dei profili finanziari della legge in esame,

anche in considerazione di quanto precisato dal Servizio *“Programmazione sanitaria, assistenza territoriale, integrazione socio-sanitaria”* con la nota del 12 settembre 2022 (richiamata nel documento istruttorio allegato alla deliberazione citata) in merito alla collocazione delle spese in oggetto nel perimetro sanità *ex* articolo 20 del d. lgs n. 118/2011. Nello specifico, con tali variazioni si è provveduto alla riduzione dello stanziamento della Missione 20 *“Fondi e accantonamenti”*, Programma 01 *“Fondi di riserva”*, Titolo I, Capitolo di spesa 06100_S *“Fondo di riserva per spese obbligatorie e di ordine”* (gestione ordinaria), al trasferimento dei fondi nella parte ENTRATA del bilancio di previsione 2022-2024 al Titolo 9 *“Entrate per conto terzi e partite di giro”*, Tipologia 0100 *“Entrate per partite di giro”* (gestione sanitaria), al trasferimento dei fondi nella parte SPESA alla Missione 99 *“Servizi per conto terzi”* Programma 01 *“Servizi per conto terzi e partite di giro”* Titolo 7 *“Uscite per conto terzi e partite di giro”* (gestione ordinaria) ed infine all'imputazione alla Missione 13 *“Tutela della salute”*, Programma 07 *“Ulteriori spese in materia sanitaria”*, Titolo I *“Spese correnti”* del bilancio di previsione 2022-2024.

Sul punto, la Sezione, con la già citata nota istruttoria prot. n. 430 del 7 marzo 2023, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto all'Amministrazione *“di indicare il capitolo di spesa e di fornire il relativo mastro [...] di fornire evidenza riguardo la congruità della consistenza del fondo di riserva per far fronte ad eventuali esigenze che dovessero emergere negli ultimi mesi dell'anno 2022 per spese obbligatorie”* come indicato nel documento istruttorio allegato alla deliberazione n. 930 del 13 settembre 2022 della Giunta regionale avente ad oggetto *“Variazioni al bilancio di previsione 2022-2024 per l'attuazione dei profili finanziari della legge regionale 3 agosto 2022, n.14.*

Sempre con la nota prot. regionale n. 2023002216 del 27 marzo 2023, assunta al protocollo di questa Sezione al n. 514 di pari data, il Servizio Valutazione delle Politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa riscontra che *“con riferimento al capitolo di spesa, si precisa che, con DGR n. 930 del 13/09/2022 di attuazione dei profili finanziari della legge in oggetto è stato istituito il capitolo di spesa 02479_S “Spese per interventi di cui all'art. 2 della legge regionale 03/08/2022, n. 14 “Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga” - Trasferimenti correnti a Amm.ni Locali”, con lo*

stanziamento di euro 10.000,00 per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 per il quale si allega il mastro contabile dell'esercizio 2022. Con riferimento alla congruità dello stanziamento del capitolo 06100_S "Fondo di riserva per spese obbligatorie" si rappresenta che, come già precisato nel documento istruttorio della DGR n. 930/2022, la congruità del Fondo in parola è stata valutata tenendo conto degli stanziamenti assestati di tali spese e dello stesso Fondo di riserva con la legge di assestamento del Bilancio dell'esercizio 2022 e dell'entità dei prelevamenti effettuati annualmente dopo l'assestamento del bilancio. Lo stanziamento assestato del Fondo (capitolo 06100_S) era pari ad euro 434.609,28. Oltre all'utilizzo per euro 10.000,00 per il finanziamento della legge in esame, i prelevamenti dal fondo per integrazione di stanziamenti di capitoli di spese obbligatorie, successivamente alla data dell'assestamento, sono stati complessivamente pari a euro 214.000,00. Al 31/12/2022 lo stanziamento del Fondo ha generato, pertanto, come risulta dal preconsuntivo 2022, un'economia di competenza pari ad euro 210.609,28."

A tale proposito, tuttavia, prescindendo dalla capienza degli stanziamenti - peraltro accertata solo successivamente - si rileva un ricorso improprio al "Fondo di riserva per le spese obbligatorie", in quanto risulta essere stato utilizzato come una riserva di copertura, al di fuori di una logica programmatoria e comunque dei vincoli di utilizzo di tale fondo previsti dall'articolo 48, comma 1, lettera a) del d. lgs. n. 118/2011 e dalla l. reg. 28 febbraio 2000, n. 13, come modificata dalla l. reg. n. 9/2022. In particolare, la normativa regionale all'articolo 35 (Fondo di riserva per le spese obbligatorie) dispone che "1. Ai sensi dell'articolo 48, comma 1, lettera a), del d.lgs. 118/2011, nel bilancio regionale è iscritto un fondo di riserva per spese obbligatorie dipendenti dalla legislazione in vigore. 2. Da tale fondo, sono prelevate, con determinazione del dirigente regionale competente in materia di bilancio, le somme necessarie per integrare gli stanziamenti di competenza e di cassa dei capitoli di spesa che si rivelino insufficienti, alla condizione che riguardino spese aventi carattere obbligatorio. 3. L'elenco dei capitoli di spesa che possono essere integrati a norma del comma 2 è allegato al bilancio di previsione. 4. Al fondo non possono, in ogni caso, essere imputati impegni o pagamenti di spesa". Per completezza, si riporta anche un estratto del comma 1, lettera a), dell'articolo 48 del d. lgs. 118/2011 nella parte in cui definisce le spese obbligatorie come "quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui,

nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa". Tanto precisato, gli oneri di cui alla presente legge non sembrano ricadere in tale perimetro applicativo. Si tratta, pertanto, di un caso di copertura con utilizzo di risorse destinate a finalità diverse dal quale emerge la difficoltosa ricerca di fondi di copertura senza la capacità di preordinare risorse *ad hoc* (v. deliberazione n. SRCFVG/95/2014/RQ e n. SRCLAZ/60/2018/RQ).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 4 della presente legge regionale (Disposizione transitoria), la prima deliberazione con cui viene stabilita la data in cui verrà celebrata la giornata regionale per la lotta alla droga deve essere adottata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa (25 agosto 2022), pertanto, entro il 23 novembre 2022. Si fa notare, tuttavia, che la prima deliberazione in tal senso è la n. 1312 del 7 dicembre 2022 con la quale la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1 l. reg. n. 14/2022, ha definito per l'anno scolastico 2022/2023, quale data per celebrare la giornata regionale per la lotta alla droga, il giorno 18 maggio 2023.

In merito, infine, alle iniziative da promuovere, alle modalità di intervento, ai soggetti da coinvolgere e alla destinazione delle risorse stanziare, ai sensi dell'articolo 2 comma 3, sempre con deliberazione n. 1312 del 7 dicembre 2022, la Giunta regionale promuove le attività di sensibilizzazione e informazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria (USR) che consente di avvicinare un gran numero di giovani in età adolescenziale e pre-adolescenziale attraverso un proficuo rapporto di collaborazione con le Aziende USL. Le attività relative al primo anno di realizzazione della giornata regionale contro la droga verranno affidate alla Rete di Promozione della Salute dell'Azienda USL Umbria n. 1 che assicurerà il coinvolgimento della Rete di Promozione della Salute dell'Azienda USL Umbria n. 2 con la collaborazione del CERSAG (CEntro Regionale di SALute Globale). Le risorse finanziarie di cui all'articolo 3, pari a euro 10.000,00 annue per il triennio 2022-2024, verranno, pertanto, assegnate alla Rete di Promozione della Salute dell'Azienda USL Umbria n. 1.

6.14 Legge regionale 14 ottobre 2022, n. 16, “Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 (Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini).”

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo in esame è stato oggetto della proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto n. 827), depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi il 26 marzo 2021 e trasmessa in pari data alla I e III Commissione Consiliare Permanente. Su tale Atto il Centro per le Pari Opportunità, con deliberazione n. 3 del 14 aprile 2021, ha espresso parere positivo con osservazioni. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare Permanente, tenutasi il 23 giugno 2022, è stato presentato e approvato un emendamento all’Atto n. 827 (prot. n. 20220004348 - 4177114 del 23 giugno 2022) e, contestualmente, è stato approvato il provvedimento così emendato (Atto n. 827 *bis*), trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in pari data. Il testo normativo è stato approvato dall’Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 273 dell’11 ottobre 2022 e pubblicato sul B.U.R. n. 53 del 19 ottobre 2022.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il presente testo normativo introduce una modifica ad una legge già esistente (l. reg. 25 novembre 2016, n. 14 “Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini”) che non contempla, tuttavia, la figura della donna con disabilità. La novella, quindi, è volta al riconoscimento di particolari tutele alle donne con disabilità, quale categoria soggetta a discriminazioni multiple e trasversali, sostenendo azioni finalizzate a garantire loro una piena inclusione nel tessuto sociale.

Il testo di legge è strutturato in 5 articoli, di seguito riportati.

L’articolo 1 modifica ed integra l’articolo 2 della l. reg. n. 14/2016 prevendo che la Regione, in raccordo con i Comuni, con il Centro per le Pari Opportunità e le altre istituzioni, riconosca adeguata tutela alle donne con disabilità, quale categoria

soggetta a discriminazioni multiple e trasversali, sostenendo azioni finalizzate a garantire loro una piena inclusione nel tessuto sociale.

L'articolo 2 modifica ed integra l'articolo 13 della l. reg. n. 14/2016 disponendo che la Regione, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e didattica degli istituti scolastici, promuova campagne di sensibilizzazione e informazione sul tema della parità di genere in riferimento alla discriminazione multipla delle donne disabili.

L'articolo 3 modifica ed integra l'articolo 15 della l. reg. n. 14/2016 prevedendo che la Regione assicuri la piena accessibilità dei servizi e dei presidi sanitari, sociosanitari e sociali da parte delle donne con disabilità, assicurando l'offerta di informazioni specifiche e adeguate a consentire e favorire la libera scelta circa la propria salute con riguardo anche all'ambito ginecologico, della salute sessuale e riproduttiva.

L'articolo 4 integra l'articolo 17 della l. reg. n. 14/2016, disponendo che la Regione, nell'ambito delle misure regionali per i servizi del lavoro, elabora e promuove azioni per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne con disabilità, favorendo nelle sedi competenti forme di flessibilità adeguate alle specifiche esigenze connesse alla condizione di disabilità.

L'articolo 5, infine, integra l'articolo 31 della l. reg. n. 14/2016 disponendo che la Regione assicuri il diritto alla protezione, accoglienza, sostegno e soccorso alle donne vittime di violenza maschile indipendentemente dal loro stato civile, dalla loro cittadinanza e, in particolare, assicuri interventi in ausilio e supporto delle donne con disabilità che intendono sporgere denuncia o adire l'autorità giudiziaria.

OSSERVAZIONI

Le disposizioni contenute nel testo legislativo agli articoli 1 e 4 possono ritenersi neutrali dal punto di vista finanziario in quanto non producono effetti finanziari diretti. Le disposizioni, invece, che possono generare nuovi oneri a carico del bilancio regionale sono l'articolo 2, che introduce la possibilità, in collaborazione con gli istituti scolastici della Regione, di svolgere campagne di sensibilizzazione ed informazione sul tema della parità di genere in riferimento alla discriminazione delle donne disabili, l'articolo 3 che introduce un'azione nuova, volta ad assicurare la piena accessibilità ai servizi e ai presidi sanitari, sociosanitari e sociali da parte delle donne con disabilità e l'articolo 5 che introduce, tra le competenze regionali, quella

di assicurare interventi in ausilio e supporto delle donne con disabilità che intendono sporgere denuncia o adire l'autorità giudiziaria contro le violenze subite. Tali norme, tuttavia, si inseriscono nel quadro più ampio delle azioni portate avanti dalla Regione per garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti con la l. reg. n. 14/2016 per cui i nuovi oneri vengono coperti con le risorse già stanziare a bilancio alla Missione 12 *“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”* Programma 04 *“Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale”* Titolo I, nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. 118/2011, così come indicato nell'articolo 51 (Norma finanziaria), comma 6 della l. reg. n. 14/2016. In conclusione, il testo normativo esaminato non genera nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

7. Contraddittorio con la Regione in ordine alle criticità rilevate

L'estratto dello schema di relazione (approvata dalla Sezione in via preliminare nella camera di consiglio del 24 maggio 2023) con evidenza dei profili di criticità sussistenti all'esito dell'attività istruttoria condotta e riferiti, in particolare, alle leggi regionali nn. 1/2022, 11/2022, 12/2022 e 14/2022, è stato inviato al Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa e alla Presidente della Giunta regionale con la nota prot. n. 1216 del 25 maggio 2023, assegnando il termine del 5 giugno 2023 per la trasmissione di eventuali deduzioni scritte. Con la medesima nota è stata altresì comunicata l'avvenuta fissazione, per il giorno 7 giugno 2023, di adunanza pubblica per la chiusura del contraddittorio.

Con le controdeduzioni presentate con nota prot. n. 20230003781 del 5 giugno 2023 (registrata al protocollo interno n. 1306 di pari data), è stato riferito quanto di seguito riportato.

a) Legge regionale 4 febbraio 2022, n. 1 *“Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità”* (par. 6.1): l'Amministrazione ha riferito che *“il Legislatore regionale, tenendo conto che trattandosi di un organo di nuova istituzione dotato di autonomia nell'espletamento delle proprie funzioni e per il quale non si dispongono dati specifici a priori, ha ritenuto opportuno quantificare l'onere utilizzando come criterio una media delle risorse stanziare a bilancio in favore delle altre figure di analoga natura, già disciplinate nell'ambito della l.r. 11/2015, sulle quali il Legislatore regionale possiede un patrimonio conoscitivo tale da consentire una quantificazione degli oneri maggiormente analitica. Tale quantificazione è stata poi arrotondata in modo tale che l'autorizzazione di spesa complessiva fosse pari a 20.000 euro per ciascun esercizio finanziario considerato.”*

b) Legge regionale 25 luglio 2022, n. 11 *“Sostegno alle associazioni combattentistiche e d'arma e delle associazioni delle forze dell'ordine”* (par. 6.11): a tale riguardo è stato precisato che *“il Legislatore regionale, nel valutare l'entità della spesa da autorizzare per l'attuazione del provvedimento legislativo in parola, ha tenuto conto del numero di associazioni combattentistiche presenti in Umbria che, dai dati acquisiti,*

risultano essere in numero di 7, di cui 5 con sede nel territorio provinciale di Perugia e 2 nel territorio provinciale di Terni. Inoltre, tenuto conto della natura delle iniziative che possono essere sostenute dalla Regione mediante erogazione di contributi (art. 1, comma 2), e del fatto che le procedure attuative della legge prevedono l'istituzione - con apposita deliberazione della Giunta regionale - dell'elenco regionale delle associazioni combattentistiche e d'arma dell'Umbria ai fini dell'accesso ai contributi (art. 2, comma 3), il Legislatore regionale ha valutato congruo lo stanziamento complessivo di euro 20.000, anche nel caso di partecipazione ai bandi da parte di tutte le associazioni potenzialmente beneficiarie."

c) Legge regionale 25 luglio 2022, n. 12 "Istituzione dell'Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale" (par. 6.12): l'Amministrazione ha comunicato che "il Legislatore regionale, nel quantificare l'entità della spesa e la relativa copertura finanziaria della provvedimento in parola, ha tenuto conto del fatto che l'Osservatorio regionale sul welfare aziendale è presieduto (articolo 2, comma 2) dal Consigliere Presidente di Commissione più anziano di età e che quindi le attività dell'Osservatorio, come previsto dall'articolo 2, comma 4, sono portate avanti con il supporto della struttura dirigenziale dell'Assemblea legislativa individuata con apposita deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea e quindi mediante le risorse umane e strumentali già in essere. Le disposizioni da cui possono derivare i maggiori oneri sono quelle descritte dall'articolo 1 comma 2 della legge ed in particolare: a) la promozione di studi e ricerche sul welfare aziendale, che possono essere svolte dagli uffici dell'Assemblea legislativa in qualità di supporto, senza ulteriori oneri; b) la promozione di iniziative per favorire la conoscenza delle ricerche e delle buone pratiche in materia di welfare aziendale, anche della pubblica amministrazione, da cui possono derivare oneri finanziari; c) la formulazione di pareri e proposte agli organi regionali in materia di welfare aziendale, che non genera in sé oneri finanziari. Pertanto, con specifico riferimento al punto b), la quantificazione di euro 3.000 presente nella relazione tecnica dell'atto base, è stata ritenuta congrua dal Legislatore regionale, in considerazione degli oneri sostenuti dalla Regione per l'organizzazione di iniziative divulgative analoghe (vedasi la produzione di materiale divulgativo già descritta nei riscontri forniti alla Corte in merito alla l.r. 14/2022). Infine, relativamente alla giornata regionale del welfare aziendale prevista dall'articolo 3 della Legge, il Legislatore regionale ha inteso, anche alla luce delle considerazioni precedenti, che la

giornata prevedesse attività a carattere prevalentemente divulgativo ed istituzionale, per i quali si possono prevedere oneri organizzativi pari ad euro 2.000, così quantificati sulla base di precedenti iniziative similari. A tale proposito, si precisa che la delibera istitutiva della giornata, prevista dal comma 3 dell'articolo articolo 3, non risulta ad oggi adottata."

d) Legge regionale 3 agosto 2022, n. 14 "Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga" (par. 6.13): in proposito l'Amministrazione ha sostanzialmente ribadito quanto già evidenziato nella nota prot. n. 2023002216 del 27 marzo 2023 (in risposta alla richiesta istruttoria prot. n. 430/2023), segnalando, ad integrazione, la Sentenza della Corte cost. n. 138/2018 relativa al giudizio di legittimità promosso in riferimento all'art. 6, comma 2, della l. reg. Piemonte 7/2017. In particolare, è stato rappresentato che *"per quanto concerne il ricorso ai fondi di riserva, la Corte costituzionale, con la citata sentenza – pur stigmatizzando la pratica oggetto del giudizio – ha valutato conforme a Costituzione e, ancor prima, ad elementari canoni di razionalità, il ricorso alla categoria dei fondi di riserva. Scrive la Corte che «I principi contabili non vietano di coprire - attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva - la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo»"*.

In sede di adunanza pubblica del 7 giugno 2023, nella quale sono intervenuti i rappresentanti della Giunta regionale e del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, il Collegio ha dato atto che l'Assemblea legislativa ha fornito i chiarimenti richiesti con riguardo alle precitate leggi regionali, individuate alle lettere a), b) e c) di cui sopra - per le quali si chiedeva di specificare le modalità di stima degli oneri connessi all'attivazione delle stesse.

Riguardo, invece, alla l. reg. n. 14/2022 (individuata alla lettera d), la Sezione ha ribadito le perplessità in ordine all'utilizzo del Fondo di riserva per le spese obbligatorie quale mezzo di copertura dei relativi oneri, ritenendo la fattispecie in esame non sussumibile alla questione di legittimità costituzionale di cui alla citata sentenza n. 138/2018 indicata nelle controdeduzioni scritte.

A tale proposito, i rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti nel contraddittorio orale, come risulta dal relativo Verbale (registrato al n. 5 del

12.6.2023), hanno evidenziato che *“si è ritenuto di confermare l'impostazione adottata già oggetto di valutazione negli anni precedenti, sia in virtù della pronuncia della Corte costituzionale n. 138/2018, sia con riguardo alla entità della spesa e degli utilizzi del Fondo di riserva per spese obbligatorie già effettuati rispetto allo stanziamento dello stesso”* e che *“pur nella consapevolezza che il Fondo di riserva per spese obbligatorie ha la funzione di integrare le spese indicate dall'articolo 48 del d. lgs. n. 118/2011, in virtù di quanto statuito nella richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 138/2018 – che non ha rilevato nulla riguardo alla copertura della spesa mediante prelievo da Fondo di riserva – l'Amministrazione ha ritenuto di poter dare copertura all'onere sotteso alla legge regionale in esame mediante prelievo dal Fondo stesso, ritenendolo alla stregua degli altri Fondi. E ciò in considerazione dell'entità dello stanziamento residuo, valutato eccessivo rispetto alle relative finalità.*

In particolare [è stato spiegato] che il Fondo in parola viene considerato alla stessa stregua di un'altra autorizzazione di spesa e che, una volta dimostrata l'eccedenza del relativo stanziamento rispetto alla sua natura diretta, viene utilizzato dall'Amministrazione come fonte di copertura ai sensi dell'art. 17, lett. b), della l. 196/2009”.

In proposito, la Sezione ha osservato che *“la sentenza n. 138/2018 riguardava la possibilità di utilizzare il fondo stanziato per il 2017 anche per gli oneri relativi all'esercizio 2018, ma non anche la tipologia della copertura individuata, peraltro riferita a prelievo da un Fondo di riserva di natura diversa da quello per spese obbligatorie.*

Con riferimento alla sostenuta capienza del Fondo di riserva per spese obbligatorie più volte illustrata dai rappresentanti della Regione, la Relatrice evidenzia che l'utilizzo dello stesso non può, tuttavia, prescindere da quanto previsto in materia dalle vigenti disposizioni. Sottolinea, in proposito, quanto riferito [dall'Amministrazione] in merito alla esiguità della spesa connessa alla legge regionale in esame e al fatto che in presenza di un onere superiore si sarebbe individuata un'altra fonte di copertura”. Infine, il Collegio, nel richiamare le disposizioni statali e regionali in materia (art. 48, d. lgs. n. 118/2011⁶² e art. 35, l. reg.

⁶² Art. 48 “Fondi di riserva”, d. lgs. n. 118/2011: “1. Nel bilancio regionale sono iscritti:

a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa;

n. 13/2000⁶³), ha evidenziato che il capitolo di spesa implementato con il prelievo dal Fondo di riserva per spese obbligatorie a copertura dell'onere recato dalla legge regionale in esame, non risulta ricompreso nell'elenco dei capitoli delle spese obbligatorie allegati al Bilancio di previsione 2022-2024 (all. 12, l. reg. n. 19/2021) e all'assestato del medesimo bilancio (all. 17, l. reg. n. 13/2022).

b) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui alla lettera a), e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità;

c) il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa di cui al comma 3.

2. L'ordinamento contabile della regione disciplina le modalità e i limiti del prelievo di somme dai fondi di cui al comma 1, escludendo la possibilità di utilizzarli per l'imputazione di atti di spesa. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera a), sono disposti con decreto dirigenziale. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera b), sono disposti con delibere della giunta regionale.

3. Il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è iscritto nel solo bilancio di cassa per un importo definito in rapporto alla complessiva autorizzazione a pagare ivi disposta, secondo modalità indicate dall'ordinamento contabile regionale in misura non superiore ad un dodicesimo e i cui prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri programmi di spesa, nonché dei relativi capitoli del bilancio di cassa, sono disposti con decreto dirigenziale”.

⁶³ Art. 35 “Fondo di riserva per le spese obbligatorie”, l. reg. n. 13/2000: “1. Ai sensi dell'articolo 48, comma 1, lettera a), del d.lgs. 118/2011, nel bilancio regionale è iscritto un fondo di riserva per spese obbligatorie dipendenti dalla legislazione in vigore.

2. Da tale fondo, sono prelevate, con determinazione del dirigente regionale competente in materia di bilancio, le somme necessarie per integrare gli stanziamenti di competenza e di cassa dei capitoli di spesa che si rivelino insufficienti, alla condizione che riguardino spese aventi carattere obbligatorio.

3. L'elenco dei capitoli di spesa che possono essere integrati a norma del comma 2 è allegato al bilancio di previsione.

4. Al fondo non possono, in ogni caso, essere imputati impegni o pagamenti di spesa”.

Conclusioni

Nell'anno 2022 la Regione Umbria ha adottato diciotto leggi regionali di cui dieci di iniziativa di Giunta regionale e otto di iniziativa consiliare.

La presente analisi ha riguardato solo quattordici leggi regionali (v. in dettaglio par. 6 della Relazione) in quanto le restanti quattro, relative al ciclo di bilancio, rientrano nello scrutinio della *"Programmazione regionale e della manovra di bilancio"*, nell'ambito delle analisi connesse al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria.

Sotto il profilo della tipologia, la totalità degli oneri in esame assume la forma di maggiori spese (e non di minori entrate).

Riguardo la fase di quantificazione degli oneri, in alcune leggi sono state riscontrate difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima seguito, attese le carenze informative e contenutistiche delle relazioni tecniche in merito all'indicazione di dati, elementi e criteri adottati per la quantificazione degli stessi. Trattasi di aspetti necessari alla valutazione dell'attendibilità della stima e della conseguenziale appostazione delle coperture.

I rilievi emersi nel corso della verifica sono stati in parte superati a seguito dei chiarimenti resi in fase istruttoria e, infine, con la nota controdeduttiva prot. n. 20230003781 del 5 giugno (prot. interno n. 1306 di pari data).

Tuttavia, con riguardo a quanto osservato relativamente alle leggi regionali nn. 1/2022, 11/2022 e 12/2022, per le quali l'Amministrazione ha fornito nel corso del contraddittorio finale i chiarimenti richiesti in merito alle modalità e ai criteri utilizzati per la stima degli oneri, la Sezione ribadisce la necessità che l'esaustiva illustrazione delle modalità di quantificazione degli stessi, oltre che delle relative coperture, siano adeguatamente illustrate già nella relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alle proposte di legge, al fine di consentire adeguate valutazioni in proposito.

Con riguardo alla l. reg. n. 14/2022 si evidenzia, invece, che quanto controdedotto dall'Amministrazione non consente di superare i rilievi emersi e sopra illustrati. In particolare, con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 138/2018

richiamata dall'Amministrazione regionale a sostegno del proprio operato, si ritiene che:

- la disposizione al vaglio della Consulta (art. 6, comma 2, l. reg. Piemonte n. 7/2017) fa riferimento alla copertura degli oneri recati dalla medesima l. reg., per il biennio 2017-2018, mediante le risorse finanziarie della Missione 20 *"Fondi e accantonamenti"*, Programma 20.03 *"Altri fondi"* del bilancio di previsione della Regione Piemonte 2017-2019, denominato *"Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente"*, istituito dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte);
- la questione di costituzionalità – dichiarata non fondata – non afferisce alla natura del Fondo individuato a copertura della spesa, ma alla possibilità di assicurare, mediante il prelievo dal predetto Fondo di riserva stanziato per il 2017, non solo la copertura degli oneri relativi all'esercizio 2017, ma anche di quelli riferiti al 2018;
- nella l. reg. Umbria n. 14/2022, invece, la copertura è individuata mediante le risorse stanziate alla Missione 20 *"Fondi e accantonamenti"*, Programma 1 *"Fondo di riserva"*, individuato, con la D.G.R. n. 930 del 13.9.2022 *"Variazioni al bilancio di previsione 2022-2024 per l'attuazione dei profili finanziari della legge regionale 3 agosto 2022, n. 14"* nel *"Fondo di riserva per le spese obbligatorie"*⁶⁴.

Le risorse prelevate dal Fondo di riserva hanno implementato il capitolo di spesa 02479_S, della Missione 13 *"Tutela della salute"*, Programma 07 *"Ulteriori spese in materia sanitaria"*, non ricompreso tra i capitoli elencati nell'Allegato 12 *"Elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie"* al Bilancio di previsione 2022-2024 (l. reg. n. 19/2021), né nell'Allegato 17 *"Elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie"* al medesimo Bilancio di previsione assestato (l. reg. n. 13/2022).

In merito alle tecniche di copertura utilizzate nelle leggi regionali adottate nel 2022, si evidenzia il ricorso a mezzi quali (i) utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi

⁶⁴ In dettaglio, con la richiamata D.G.R. n. 930/2022 è stata disposta la riduzione dello stanziamento 2022-2023-2024 della Missione 20, Programma 01, Titolo 1, capitolo di spesa 06100_S del bilancio gestionale *"Fondo di riserva per le spese obbligatorie"*.

speciali, (ii) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa e (iii) ricorso agli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente.

Si osserva, sul punto, l'utilizzo quale mezzo di copertura finanziaria, delle variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa a fronte di un mancato o marginale ricorso allo strumento ordinario di finanziamento delle leggi di spesa regionali ossia il ricorso ai fondi speciali.

Si tratta di un fenomeno che potrebbe evidenziare carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie, senza comportare di per sé un difetto di copertura. L'utilizzo dei fondi speciali costituisce, infatti, la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, e, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

Con riguardo, infine, alla disamina delle leggi non onerose (l. reg. n. 2/22, l. reg. n. 3/22, l. reg. n. 4/22, l. reg. n. 5/22, l. reg. n. 6/22, l. reg. n. 8/22, l. reg. n. 9/22, l. reg. n. 10/22 e l. reg. n. 16/22) – che risultano corredate dalla relazione tecnico-finanziaria in cui viene rappresentata con un mero enunciato testuale la natura di carattere ordinamentale di talune leggi, nonché l'invarianza finanziaria per quelle leggi che, pur involgendo taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico della finanza regionale e, pertanto, non necessitano di strumenti di copertura - si evidenzia, tuttavia, l'assenza nel loro articolato legislativo della clausola di neutralità finanziaria.

Si rammenta che tali adempimenti costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Sezione, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri.

Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo dell'art. 17, comma 6 bis della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, che dispone *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a*

suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria". Tale dispositivo accentua il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, rafforzando l'onere informativo a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi (cfr. deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

