



CORTE DEI CONTI

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2021 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2021 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

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

Magistrato:

Consigliere Paola Basilone

Hanno collaborato:

Dott.ssa Antonella Castellani

Dott. Assunta D'Anna

INDICE

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti – Il quadro normativo di riferimento	6
2. La Relazione tecnica	9
3. La verifica della copertura finanziaria.....	12
3.1 Il carattere “oneroso” della norma.....	12
3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari.....	14
3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria.....	15
3.4 L’individuazione dei mezzi di copertura	22
3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale.....	27
4. Le fonti normative della Regione Umbria.....	34
5. Le singole leggi regionali emanate nel 2021	42
5.1 Legge regionale 1° febbraio 2021, n. 1, “Disposizioni in materia di soccorso alpino e speleologico”	45
5.2 Legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2, “Capacità assunzionale della Regione).....	49
5.3 Legge regionale 15 marzo 2021, n. 6, “Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto di committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale”	52
5.4 Legge regionale 31 marzo 2021, n. 7, “Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali, di sorgente e termali).....	54
5.5 Legge regionale 5 maggio 2021, n. 8, “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 14 febbraio 1995, n. 6 (Ristrutturazione organica e funzionale dell’Istituto per la storia dell’Umbria contemporanea) e alla legge regionale 21 gennaio 2002, n. 1 (Costituzione del Centro studi giuridici e politici)	60
5.6 Legge regionale 3 giugno 2021, n. 9, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate).....	64
5.7 Legge regionale 23 giugno 2021, n. 10, “Disposizioni in materia di sperimentazioni gestionali di servizi innovativi”	66

5.8	Legge regionale 7 luglio 2021, n. 11, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1 (Sistema integrato per il mercato del lavoro, l’apprendimento permanente e la promozione dell’occupazione. Istituzione dell’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro)	72
5.9	Legge regionale 2 agosto 2021, n. 13, “Disposizioni per la fusione per incorporazione di società regionali. Nuova denominazione della società incorporante: “Punto Zero S.c. a r.l.”.	85
5.10	Legge regionale 24 novembre 2021, n. 15, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23” ..	89
5.11	Legge regionale 10 dicembre 2021, n. 16, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative). 100	
5.12	Legge regionale 20 dicembre 2021, n. 17, “Modificazioni e integrazioni di leggi regionali”	112
Conclusioni		115

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

Il principio di copertura delle leggi di spesa enunciato dal terzo comma dell'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 pubblica)¹ le cui disposizioni costituiscono, nel complesso, regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dal quarto 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, comma 2 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.

Più recentemente, con la sentenza n. 226/2021, la Consulta è ritornata a pronunciarsi sul carattere immediatamente precettivo dell'articolo 81, terzo comma, Cost. In particolare, i giudici costituzionali hanno affermato la diretta operabilità della norma in parola, a prescindere dalla sussistenza di norme interposte, evidenziando che *“tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo*

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.

luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni – ulteriormente specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e 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 [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2013/INPR, ha affermato che *“l'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'articolo 81 Cost.”.* Pertanto, a livello normativo, ciascuna regione è tenuta ad attivarsi per effettuare una esaustiva e corretta ricognizione delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa.

Il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche dal d. lgs. n. 118 del 2011 il quale, all'articolo 38, dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.”*

Il d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012,

all'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 redazione della relazione, oltre all'esigenza di conferire maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), è finalizzata a "[...] *'arricchire il patrimonio conoscitivo' dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile*" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 10/2013/INPR), nell'ambito della funzione ausiliaria che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere nell'interesse delle Assemblee legislative, sia per segnalare eventuali situazioni critiche in grado di incidere sugli equilibri di bilancio, che per sollecitare l'adozione di opportune misure correttive.

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

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

nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)" (del. 8/2021/INPR, paragrafo 3).

2. La Relazione tecnica

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

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

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

presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Cost. n. 26/2013⁴).

Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie, essa deve necessariamente contenere, in aggiunta al prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, *“[...] la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione...degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei ad assicurarne la copertura suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959)”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR)⁵.

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

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

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

relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essa recati⁶.

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)”⁷.

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

La relazione tecnica, infine, dovrà trovare adeguata disciplina nell’ordinamento contabile regionale che dovrà prevederne l’obbligo di predisposizione per tutte le

⁶ 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”.*

⁷ Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

proposte legislative e gli emendamenti presentati.

3. La verifica della copertura finanziaria

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

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

3.1 Il carattere “oneroso” della norma

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

- il carattere generico della disposizione non esclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa (cfr. Corte cost., 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 plurimis a*, 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 del 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 invero di dimostrare comunque la supposta "non onerosità"⁸.

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

3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

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

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

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

b) tra i **"fattori legislativi"** rientrano *"le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio"*. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria⁹;

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

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’onere¹⁰. 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.

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 stessa¹¹ - si sostanzia *“in una valutazione dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della*

possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe un atto amministrativo di ripetizione delle somme volto a compensarne gli effetti”.

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

¹¹ Cfr. Corte cost. n. 386/2008.

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, n. 10/2013 e n. 8/2021).

Riguardo 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:

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

In tema di spese ricorrenti o continuative e di spese pluriennali, nelle richiamate Linee di orientamento (del. 8/2021/INPR), la Sezione delle Autonomie sulla base dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 244/2020), ha affermato che, *“in base al mutato ordinamento contabile [discende] il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio.*

Ciò va ribadito perché un equivoco ricorrente in cui si è caduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l’esatta quantificazione (in ipotesi) dell’onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei relativi esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell’onere; il che è legittimo, come detto, solo se l’onere è discrezionale.

Ciò chiarito, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (articolo 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009) e regionale (articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011), una volta definitivamente assodato che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell’onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, pongono il problema dell’esatta

individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il quantum anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva. Tutto ciò merita di essere sottolineato perché, come già accennato, nella prassi delle regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'articolo 81, terzo comma, Cost." (paragrafo 4.11)¹².

Il tema della quantificazione degli oneri deve essere affrontato dalle Regioni a livello sia normativo (in sede di adeguamento dell'ordinamento contabile) sia di attuazione (in sede di approvazione delle singole leggi di spesa), prestando particolare attenzione agli istituti previsti dalla legge n. 196/2009 e, in particolare, alla **relazione tecnica di accompagnamento** ai disegni di legge e alla **clausola di neutralità finanziaria**. Della **relazione tecnica** si è trattato al capitolo 2, cui si rinvia.

Per le fattispecie legislative corredate di **clausola di neutralità finanziaria**, ossia che si assumono neutre sotto l'aspetto finanziario, l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità pubblica pone in particolare rilievo la finalità e la centralità della

¹² La Sezione delle Autonomie è intervenuta anche in ordine al rapporto tra i richiamati articolo 30 della legge n. 196/2009 e articolo 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 ragguagliarsi al picco di onere previsto per un anno anche lontano dal triennio iniziale" (paragrafo 4.11, penultimo ed ultimo capoverso).

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

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

Anche le Sezioni Riunite, nell'ambito dell'esame delle leggi approvate nel 2021, 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. da ultimo, la Relazione approvata con la deliberazione n. 2/2022/RQ riferita al periodo settembre-dicembre 2021). In particolare, è stato rilevato che *“il fatto (...) che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni trimestrali, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei «tendenziali» e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò, a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa, conseguenti all'implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza*

con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra”.

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

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

Pertanto, anche con la pronuncia n. 143/2020 la Consulta aveva sottolineato la valenza informativa dei lavori preparatori e dei relativi documenti ribadendo che *“i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest’ultimo (in tal senso, sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016)”.*

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

- a differenza delle leggi di **spesa autorizzata** - le cui disposizioni *“hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”* (articolo 17, comma 10, della legge di contabilità pubblica), con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti - le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese

¹³ Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

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 stimato¹⁴;

- 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)¹⁵;
- le leggi che prevedono spese modulabili, ancorché, continuative o ricorrenti possono anche limitarsi a indicare gli interventi da effettuare e le procedure da seguire,

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

rinviano 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'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»* (Corte cost., sentenza n. 274

del 2017)”¹⁶.

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

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

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 irrazionale¹⁷.

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 futuri¹⁸ -

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

né facendo riferimento a un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando*¹⁹.

A tal proposito, come già specificato nel precedente paragrafo, 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 (Corte cost., n. 106 del 2021).

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

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 spesa²¹;

b) **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa**;

c) **modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate**²².

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*

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 13/1987.

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

²¹ 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)*".

²² 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*".

tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che in mancanza di detta previsione sarebbe possibile ricorrere - come spesso verificatosi in passato - a prassi di copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81, godono di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate".

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

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

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

In ordine alla modalità di copertura in esame la Sezione delle Autonomie, nel rilevare in molteplici realtà territoriali un significativo utilizzo di tale mezzo di copertura a fronte di un marginale ricorso ai fondi speciali (lett. a), ha precisato che tale fenomeno, pur *"senza comportare di per sé un difetto di copertura"*, *"potrebbe evidenziare carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie"*, sottolineando quanto già affermato con la propria deliberazione n. 10/2013/INPR circa il fatto *"che l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce - in aderenza al principio contabile 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 - la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli*

obiettivi e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie: infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nella sessione di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria". Tuttavia, la stessa Sezione delle Autonomie ha riconosciuto che "nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza" (del. 8/2021/INPR, paragrafo 4.7).

Costituisce, invece, copertura mediante "mezzi esterni" la tipologia individuata dalla lettera c) dell'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, il maggior gettito realizzato nell'ambito di un più favorevole quadro macroeconomico rispetto alle previsioni e dei risultati di gettito superiori rispetto alle stime effettuate in sede di relazione tecnica.

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

alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa **non obbligatorie**.

La copertura tramite rinvio alle successive leggi di approvazione del bilancio comporta anche il rinvio dell'autorizzazione della nuova o maggiore spesa ai futuri esercizi cui le previsioni della legge di bilancio si riferiscono²³.

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.

²³ 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. 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 196/2009), non essendo ammesse coperture meramente 'tendenziali’”.

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

Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all’assegnazione al pertinente programma, bensì 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”²⁴.

3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta più volte nel corso del 2021 con pronunce che hanno interessato la materia in esame, 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. 106** depositata in data 21 maggio 2021, la Corte costituzionale è ritornata a pronunciarsi in tema di copertura finanziaria, *ex* articolo 81, comma 3 Cost. Due gli aspetti posti in rilievo: da un lato la copertura contestuale della spesa all’atto di approvazione di norme che, diversamente, comporterebbero tetti di spesa palesemente illegittimi; dall’altro, la copertura *a posteriori* che, per essere effettiva, deve avvenire per il tramite di categorie omogenee di entrata e di spese e deve essere corredata da una compiuta illustrazione della neutralità finanziaria posta in essere.

²⁴ Cfr. punto 3.1 del Considerato in diritto.

In particolare, la Consulta ha argomentato che *“la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., - al fine di evitare una prassi che si presta a comportamenti elusivi - richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; laddove, inoltre, la copertura a posteriori sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, essa, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere”*.

Con la sentenza **n. 132** depositata in data 25 giugno 2021, la Consulta è intervenuta in merito alle censure di legittimità costituzionale promosse avverso l'articolo 1, commi 1 e 2 della l. reg. Veneto n. 10/ 2020. In particolare, la norma autorizzava la Giunta regionale alla stipula di una convenzione quindicennale per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia con l'assunzione di oneri a carico della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

La Corte costituzionale ha posto in rilievo le disposizioni contenute nell'articolo 20 del d.lgs. n. 118/2011 il quale *“stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”* argomentando che *“il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate”*. Pertanto, secondo l'interpretazione dei giudici di legittimità, da ciò deriva *“l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”*.

La Consulta ha quindi concluso affermando che *“illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA”*.

Con la sentenza **n. 167** depositata in data 23 luglio 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei riguardi di una norma della l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020 che aveva riconosciuto ai Comuni la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione disponibile a copertura delle minori entrate per far fronte alle necessità indotte dalla emergenza pandemica nell'anno 2020.

Secondo l'interpretazione resa da giudici costituzionali *“la norma impugnata, inquadrabile nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, prevede una soluzione alternativa all'erogazione diretta di contributi a fondo perduto, sostanzialmente equivalente ad una contribuzione indiretta e non permanente a favore dei soggetti beneficiari. In questo modo, essa è riconducibile alla medesima ratio espressa dal legislatore statale in tema di impiego dell'avanzo disponibile per finanziare la spesa corrente e lo scostamento rispetto alla disciplina nazionale è solo formale”*. In linea con l'orientamento già assunto in precedenza secondo il quale *“l'avanzo “libero” «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione “libero” delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019)”* i giudici costituzionali hanno, infatti, argomentato che *“l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti”²⁵*.

Con la sentenza **n. 168** depositata in data 23 luglio 2021, la Consulta è intervenuta sulla legittimazione della Regione ad impugnare leggi dello Stato riconoscendo

²⁵ Cfr. punto 5.2 del Considerato in diritto.

“sufficientemente motivata la ridondanza della violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. sull’autonomia organizzativa e di spesa regionale” da parte del comma 2, dell’articolo 1, del d.l. n. 150/2020, norma ritenuta dalla stessa “di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale e priva di un limite quantitativo all’apporto esigibile da parte del commissario ad acta”²⁶.

In dettaglio, la sentenza ha deciso due ricorsi presentati dalla Regione Calabria nei quali veniva contestata la legittimità costituzionale del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 recante “Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario”. In particolare, la ricorrente - dopo aver rimarcato la *“unilateralità dell’intervento legislativo censurato”²⁷* - prendendo le mosse dall’obbligo posto a suo carico dal richiamato articolo 1, comma 2, secondo periodo, della legge in parola di *“mettere a disposizione del commissario ad acta un «contingente minimo» di venticinque unità di personale”*, ha rilevato che *“l’omessa previsione di un contingente massimo di personale violerebbe, in primo luogo, gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost. perché lascerebbe al «mero arbitrio del commissario ad acta la scelta del numero» dei dipendenti, esponendo così l’organizzazione degli uffici regionali al rischio di «venire devastata da tale impatto del tutto “indiscriminato”»: sarebbe perciò invasa la sfera di competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale». Risulterebbero, in secondo luogo, lesi gli artt. 81, terzo comma, e 119 Cost., non essendo «finanziariamente sostenibile» la disponibilità di un numero superiore a dieci unità di personale, il cui costo annuale ammonterebbe alla somma di euro 500.000,00 già iscritta, a tal fine, in bilancio [precisando inoltre] che la disposizione impugnata, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione del commissario ad acta, produrrebbe effetti incerti sul bilancio regionale e privi di copertura finanziaria; tali effetti sarebbero peraltro aggravati dalla considerazione che la «sottrazione» del suddetto personale imporrebbe, al fine di mantenere un livello adeguato dei servizi, di «reperire altrove» le risorse umane «distratte», così generando nuove spese a carico del medesimo bilancio”²⁸.*

²⁶ Cfr. punto 10.1 del Considerato in diritto.

²⁷ In particolare, al riguardo è stato osservato che *“il Governo, violando l’articolo 8, commi 1 e 4, della legge n. 131 del 2003, non avrebbe invitato il Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri nel corso della quale è stato adottato il d.l. n. 150 del 2020, né avrebbe in seguito trasmesso il testo approvato alla Conferenza Stato-Regioni”* (cfr. punto 1.4 del Ritenuto in fatto).

²⁸ Cfr. punto 1.5 del Ritenuto in fatto.

Al riguardo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della già menzionata disposizione *“nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».*

Con specifico riferimento all'evocato articolo 81, terzo comma, Cost., la Corte ha ritenuto la fondatezza della questione, in quanto la disposizione statale impugnata *“imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato [...] determina un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocazione delle spese”*²⁹.

Con la sentenza **n. 215** depositata in data 15 novembre 2021 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il quinto comma l'articolo 40 della l. reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dal primo comma dell'articolo 32 della l. reg. Abruzzo n. 42 del 2013.

In particolare, la norma regionale ampliava il limite di spesa per il personale a tempo determinato ricomprendendo anche quella relativa ai gruppi consiliari. In tal modo risultava incisa la capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale con un'espansione della stessa in violazione dei parametri costituzionali e dei vincoli finanziari collocati a presidio dell'equilibrio di bilancio. La Consulta ha sostenuto che *“il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa – determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (ex multis, sentenze n. 112 del 2020 e n. 146 del 2019)”* e che *“i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014)”*³⁰.

²⁹ Cfr. punto 1.4 del Considerato in diritto.

³⁰ Cfr. punto 8.2 del Considerato in diritto.

Con la sentenza n. 226 depositata in data 2 dicembre 2021 la Corte è intervenuta in merito alla diretta operabilità del canone costituzionale di cui all'articolo 81, comma 3, Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte. In dettaglio, la Consulta ha affermato che *“il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale”* rilevando che *“tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni – ulteriormente specifiche dell'art.81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e 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 [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”³¹. Per il caso di specie l'onere richiamato era costituito dalla definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del Corpo forestale della Regione Siciliana (l. reg. Sicilia n. 16/2020) che, in quanto “spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente [rientrano] tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011”. Ne consegue, nelle argomentazioni della Consulta, che “prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime” e che “l'aver demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità non poteva esimere la l. reg. dal prevedere, comunque, quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale, dovendo la*

³¹ Cfr. punti 9.4 e 9.5 del Considerato in diritto.

*contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita"*³².

La pronuncia è stata anche occasione per riaffermare la valenza della relazione tecnica in merito alla quale la Consulta ha ribadito che, secondo quanto sancito dall'articolo 17, comma 3, della legge 196/2009, *"le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture"* evidenziando, con riguardo alla materia in esame, che *"il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento»"*³³.

Con la sentenza **n. 247** depositata in data 21 dicembre 2021 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 40, comma 5, della l. reg. Basilicata 10 agosto 2010, n. 40. In particolare, la norma regionale disponeva in materia di assorbimento del personale delle sopprese Comunità montane nel comparto regionale, con incremento della spesa regionale per personale a tempo indeterminato. A tale riguardo la Consulta ha ritenuto che la norma *"provocando una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura – determina anche la lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante la correlazione funzionale tra riparto delle competenze, rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (ex plurimis, sentenza n. 215 del 2021)"* riaffermando inoltre che *"i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014)"* (ancora sentenza n. 215 del 2021)³⁴.

³² Cfr. punti 9.6 e 9.7 del Considerato in diritto.

³³ Cfr. punto 11.1 del Considerato in diritto.

³⁴ Cfr. punto 6.2 del Considerato in diritto.

4. Le fonti normative della Regione Umbria

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

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria, adottato con l. reg. n. 21 del 16 aprile 2005 e s.m.i (artt. 34-40, relativi al sistema delle fonti; art. 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 (artt. 30 e 31);
- c) Nuovo Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. n. 1324 del 31 dicembre 2020;
- d) Regolamento interno del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, adottato con deliberazione n. 141 dell'8 maggio 2007 e successivamente modificato con le 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, n. 209 del 14 novembre 2017 (artt. 17-bis, 26 e 69), n. 71 del 27 ottobre 2020 e n. 115 del 23 febbraio 2021;
- e) Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000, 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"*.

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

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

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

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

In particolare, l'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 nell'articolo 30 della **Legge di contabilità regionale** n. 13/2000 (*“Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell’Umbria”*), che così dispone:

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

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

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

4. L’amministrazione regionale può stipulare contratti o, comunque, assumere obbligazioni e impegni nei limiti dell’intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 3, ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria regionale, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun anno soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni giuridicamente perfezionate nel corso del relativo esercizio. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di cassa”.

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

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

b) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa;

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

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

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

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

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

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

a regime, delle entrate e della spesa), i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate, le eventuali abrogazioni e confluenza di finanziamenti, le proposte di reperimento fondi, altri elementi utili e annotazioni.

La *Sezione II* si occupa invece delle verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte, sia a regime, 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 citato Regolamento prevede altresì che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente al Comitato legislativo al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio.

Il *Comitato legislativo* è stato istituito dalla Regione con Regolamento regionale n. 1 del 25 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'art. 23 del Regolamento interno della Giunta regionale, [...] sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti che i Direttori regionali intendono proporre alla Giunta"*.

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

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

Inoltre, su richiesta della Giunta regionale, il Comitato *"valuta i progetti di legge di iniziativa consiliare, degli enti locali territoriali e dei cittadini, nonché gli emendamenti sostanziali ai disegni di legge di iniziativa giuntale, all'esame degli organi consiliari"* (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 31, secondo 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 regolamento³⁵. 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**, 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 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

³⁵ Si tratta della scheda degli elementi finanziari *“modulo SEF”* di cui al citato articolo 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

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 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 quindi 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 dell'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 prevede, a corredo di ciascun progetto di legge, l'acquisizione e la valutazione di una relazione dal contenuto prefissato, in cui deve essere dato atto anche degli aspetti economico-finanziari delle leggi.

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

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

Il successivo comma 2 dispone che la Commissione competente, dopo aver valutato la richiamata relazione, può chiedere ulteriori relazioni, dati e informazioni alla Giunta o alle strutture tecniche del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, in attesa delle quali può sospendere la trattazione dell'atto. Esaminata la proposta assegnata, la Commissione, dopo la discussione sui singoli articoli ed eventuali emendamenti, la trasmette al Consiglio-Assemblea per il successivo *iter* di approvazione (articolo 27).

L'esame in sede redigente dei progetti di legge (affidati alle Commissioni permanenti dal Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa per la deliberazione dei singoli articoli, con riserva della votazione finale in Assemblea consiliare³⁶) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvencono ulteriori richiami alla suddetta relazione.

Il menzionato **Regolamento consiliare** 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 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*

³⁶ 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.

tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del 'Comitato legislativo'". A tale proposito, l'Assemblea legislativa³⁷ 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".

5. Le singole leggi regionali emanate nel 2021

Nel corso del 2021 sono state emanate n. 17 leggi regionali, di cui:

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

In dettaglio:

- 1) l. reg. 3 febbraio 2021, n. 1, "Disposizioni in materia di soccorso alpino e speleologico";
- 2) l. reg. 3 febbraio 2021, n. 2, "Capacità assunzionale della Regione";
- 3) l. reg. 8 marzo 2021, n. 3, "Disposizioni collegate alla Legge di stabilità 2021-2023 della Regione Umbria";
- 4) l. reg. 8 marzo 2021, n. 4, "Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Umbria (Legge di stabilità 2021)";
- 5) l. reg. 8 marzo 2021, n. 5, "Bilancio di previsione della Regione Umbria 2021-2023";

³⁷ Con nota prot. n. 900 dell'8.2.2021 in risposta alla nota di questa Sezione n. 129 del 26.1.2021.

- 6) l. reg. 15 marzo 2021, n. 6, *"Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto di committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale"*;
- 7) l. reg. 29 marzo 2021, n. 7, *"Modificazioni ed integrazioni della l. reg. 22 dicembre 2008, n.22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali)"*;
- 8) l. reg. 5 maggio 2021, n. 8, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l. reg. 14 febbraio 1995, n.6 (Ristrutturazione organica e funzionale dell'Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea) e alla l. reg. 21 gennaio 2003, n.1 (Costituzione del Centro studi giuridici e politici)"*;
- 9) l. reg. 3 giugno 2021, n. 9, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l. reg. 21 gennaio 2015, n.1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate)"*;
- 10) l. reg. 23 giugno 2021, n. 10, *"Disposizioni in materia di sperimentazioni gestionali di servizi innovativi"*;
- 11) l. reg. 7 luglio 2021, n. 11, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l. reg. 14 febbraio 2018, n.1 (Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro)"*;
- 12) l. reg. 2 agosto 2021, n. 12 *"Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2021-2023"*;
- 13) l. reg. 2 agosto 2021, n. 13 *"Disposizioni per la fusione per incorporazione di società regionali. Nuova denominazione della società incorporante: " Punto Zero S.c.ar.l.;*
- 14) l. reg. 21 ottobre 2021, n. 14 *"Rendiconto generale dell'amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2020"*;
- 15) l. reg. 18 novembre 2021, n.15 *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla l. reg. 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)"*;
- 16) l. reg. 10 dicembre 2021, n.16 *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla l. reg. 21 gennaio 2015, n.1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate) e alla l. reg. 2 aprile 2015, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative)"*;
- 17) l. reg. 20 dicembre 2021, n. 17 *"Modificazioni e integrazioni di leggi regionali"*.

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi che importano maggiori spese o minori entrate, fatta eccezione per le leggi strettamente finanziarie facenti parte del “ciclo del bilancio” (leggi regionali nn. 3, 4, 5, 12 e 14), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il relativo giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria.

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

5.1 Legge regionale 1° febbraio 2021, n. 1, “Disposizioni in materia di soccorso alpino e speleologico”

(di iniziativa di Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 600), deliberazione n. 1197 del 9 dicembre 2020, depositato alla Sezione Flussi Documentali in data 10 dicembre 2020 e trasmesso nella medesima data alla III Commissione Consiliare Permanente.

La III Commissione ha approvato il disegno di legge in data 14 gennaio 2021 (Atto n. 600/bis) e trasmesso lo stesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 19 gennaio 2021. Il testo è stato emendato in data 25 gennaio 2021, al fine di uniformare lo stesso alla direttiva n. 2018/1972/UE, e approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 100 del 26 gennaio 2021. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 9 del 5 febbraio 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge circoscrive oggetto e finalità della stessa nel dettato di cui all'articolo 1. In particolare, attraverso l'approvazione del provvedimento normativo la Regione Umbria riconosce e promuove l'attività del Soccorso alpino e speleologico umbro del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, denominato SAU-CNSAS.

La Regione Umbria, come riportato *ex* articolo 2, si avvale del Servizio per gli interventi di soccorso, recupero e trasporto di carattere sanitario e non sanitario in ambiente montano, ipogeo e in ogni altro ambiente ostile ed impervio del territorio regionale. Inoltre, è prevista la stipula di apposita Convenzione tra la Regione Umbria e SASU-CNSAS, preordinata a regolare i rapporti tra i due soggetti.

La novella s'inserisce nell'ambito dell'attuazione degli articoli 387-396 della l. reg. 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e servizi sociali), disponendo, in particolare, che:

- è sancita la collaborazione del SASU-CNSAS con il Sistema regionale di emergenza-urgenza delle A.S.L. ed in particolare con la Centrale operativa unica del 118 (COUR) ed il Servizio di elisoccorso regionale (articolo 2);
- gli interventi posti in essere dal SASU-CNSAS, comprensivi di recupero e trasporto, sono a carico del Servizio Sanitario Nazionale solo nell'ipotesi in cui l'intervento comporti il ricovero del paziente, mentre gli altri interventi sono da considerarsi a carico dell'utente (articolo 5);
- la Giunta regionale, con proprio atto, nomina un Comitato con compiti di indirizzo e coordinamento composto da tre membri delle strutture regionali competenti e il Direttore del COUR 118. Il Comitato resta in carica tre anni ed i componenti operano a titolo gratuito (articolo 7).

OSSERVAZIONI

Come riportato nella relazione tecnico – finanziaria posta a corredo dell'Atto n. 600/bis, gli articoli 1-7 del testo di legge disciplinano le diverse attività ed hanno natura ordinamentale.

Gli aspetti tecnico-finanziari sono trattati agli articoli 8-9.

In particolare, l'articolo 8 - rubricato "Finanziamento delle attività" - prescrive un finanziamento annuale da parte della Giunta regionale a copertura delle spese di funzionamento, così enunciate:

- attività di soccorso sanitario e non sanitario e correlate attività organizzative, tecniche e logistiche;
- attività amministrativa, organizzativa e formativa del personale;
- attività di manutenzione delle dotazioni logistiche e strumentali;
- attività rivolte alla prevenzione degli incidenti e degli infortuni;
- attività di informazione e comunicazione finalizzate a diffondere e far conoscere competenze e funzioni del SASU - CNSAS

L'articolo 9, rubricato "Norma finanziaria" autorizza un importo massimo di spesa di euro 250.000, imputata alla Missione 13, "Tutela della salute" del bilancio regionale.

Secondo quanto riportato, nel bilancio di previsione 2020-2022 la copertura della spesa per gli anni 2021 e 2022 è garantita per euro 150.000 dagli stanziamenti già presenti

relativi alle quote del Fondo sanitario regionale di Parte corrente della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA" (capitolo 02292_S) e per euro 100.000 mediante riduzione del Fondo di riserva spese obbligatorie (capitolo 6100_S) iscritto alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1. A tal proposito, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 285 del 23 febbraio 2022 ha chiesto agli uffici della Giunta regionale di *"illustrare gli elementi che hanno condotto l'Amministrazione alla classificazione delle spese in esame tra le "spese obbligatorie", anche in considerazione di quanto sancito ex articolo 48, del d.lgs. 118/2011", e di "indicare il capitolo del bilancio finanziario gestionale nel quale è stata allocata la relativa previsione di spesa"*.

Con la nota prot. n. 400 del 14 marzo 2022, gli uffici della Giunta regionale hanno specificato che *"la copertura della maggiore spesa a carico del Bilancio regionale è stata assicurata con riduzione dello stanziamento del Fondo di Riserva per spese obbligatorie che presentando sufficiente disponibilità ed essendo a fine esercizio si è ritenuto utilizzabile a copertura della legge. La copertura finanziaria di una legge di spesa mediante riduzione di una precedente autorizzazione legislativa di spesa, di cui all'articolo 17, comma 1, lettera b) della legge 196/2009, comprende, infatti, anche le disponibilità del Fondo in oggetto, alla stregua di qualunque altro stanziamento di bilancio, senza che questo implichi necessariamente la obbligatorietà della spesa di cui viene assicurata la copertura finanziaria. In tal caso, eventualmente, come per ogni altra riduzione di precedente autorizzazione di spesa occorre che le risorse utilizzate a copertura siano effettivamente disponibili.*

Ciò premesso, nel caso di specie, il maggior onere derivante dal finanziamento con fondi regionali della legge in oggetto si configura anche come spesa obbligatoria.

L'articolo 8 della l. reg. n. 1/2021, con riferimento agli interventi previsti al comma 1 del medesimo articolo, qualifica la natura di tale onere come spesa obbligatoria in quanto la Regione rimborsa le spese sostenute per gli stessi fino al limite massimo della spesa autorizzata al successivo articolo 9. Il carattere obbligatorio della spesa, che tra l'altro è relativa ad attività di soccorso rivolte alla cittadinanza ed in collaborazione con la Centrale Operativa 118, deriva, pertanto, dal contenuto e dalla portata della norma regionale. Tale specifica relativa alla qualificazione della maggiore spesa come spesa continuativa ed obbligatoria, è contenuta nella scheda finanziaria allegata alla D.G.R. n. 1197 del 09/12/2020 di approvazione del Disegno di legge in oggetto".

L'Amministrazione ha altresì comunicato che lo stanziamento per gli interventi di natura non sanitaria di cui allo storno del Fondo di riserva spese obbligatorie, è stato allocato al capitolo 02322_S "Spesa per gli interventi di carattere non sanitario effettuati dal SASU-CNSAS. Articolo 9, c. 1, lett. b) l. reg. n. 1/".

Dal bilancio di previsione 2021-2023, per le tre annualità, nei capitoli indicati risultano regolarmente stanziati le previsioni di spesa indicate.

Inoltre, con riferimento all'esercizio 2021, dal dettaglio del preconsuntivo per capitoli (di cui alle risultanze approvate dalla Giunta regionale con atto n. 390 del 29 aprile 2022), risultano registrati i relativi impegni.

5.2 Legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2, “Capacità assunzionale della Regione)

(di iniziativa del Consiglio regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento è stato oggetto della proposta di legge dei membri del Consiglio regionale del 12 gennaio 2021 (Atto n. 657), depositato nella medesima data alla Sezione Flussi Documentali e alla I Commissione Consiliare Permanente – Affari Istituzionali e Comunitari.

La I Commissione ha approvato la proposta di legge in data 18 gennaio 2021 (Atto n. 657/bis) e trasmesso lo stesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa il 19 gennaio 2021. Il testo approvato dall’Assemblea Legislativa è stato, poi, pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 9 del 5 febbraio 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è strutturato in un unico articolo distinto in due commi ed ha ad oggetto la perimetrazione della capacità assunzionale della Regione, in particolare, della Giunta e del Consiglio regionali.

Nello specifico, il comma 1, individua le modalità attuative di quanto disposto dall’articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. La disposizione regionale statuisce che la Giunta regionale determina la spesa per il personale, come definita all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto del 3 settembre 2019 del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con riferimento al personale inquadrato nel proprio ruolo.

Relativamente alla spesa per il personale del Consiglio regionale, il comma 2 dell'articolo 1 della legge in esame stabilisce, invece, che – in considerazione del ruolo autonomo del Consiglio stesso, il cui bilancio è privo di uno dei parametri fondamentali per l'applicazione del citato decreto del 3 settembre 2019, ossia delle entrate correnti di natura tributaria indicate nell’Allegato 13/1 del d.lgs. n. 118/2011 - le assunzioni di personale siano effettuate nel rispetto degli equilibri di bilancio e di quanto previsto

all'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114.

In particolare, secondo quanto riportato nella Relazione tecnico finanziaria, il Consiglio regionale nell'ambito della propria autonomia può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ai sensi di quanto previsto dalla richiamata disposizione nazionale, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, cioè con un turnover al 100%.

OSSERVAZIONI

Il testo di legge non presenta una norma finanziaria.

Riguardo alle disposizioni di cui al comma 1, relative alla spesa per il personale della Giunta regionale, secondo quanto illustrato nella Relazione tecnico-finanziaria applicando il meccanismo individuato dal richiamato decreto del 3 settembre 2019 *“la Giunta regionale potrà perseguire nei prossimi anni fino al 2024 un incremento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”*. In ordine all'impatto finanziario, la Relazione evidenzia che *“la disposizione, quindi, si permette un incremento di spesa del personale del ruolo della Giunta regionale, ma nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverata dall'organo di revisione ed entro una % massima dell'11,5% delle entrate correnti non vincolate per spese specifiche, tra cui quelle relative al Servizio sanitario nazionale e quelle accantonate obbligatoriamente nel Fondo crediti di dubbia esigibilità. Pertanto, la copertura dell'incremento di spesa è data nell'ambito della programmazione complessiva del fabbisogno del personale della Giunta regionale e della gestione delle risorse finanziarie disponibili e liberamente gestibili dalla Regione derivanti dal flusso di entrate correnti dei tre anni precedenti”*.

In merito, invece, alle assunzioni del Consiglio regionale, la Relazione evidenzia che la disposizione introdotta dal comma 2 della l. reg. in esame *“operando entro il turn over al 100% della spesa per il personale opera senza incremento di oneri né per lo stanziamento nel bilancio regionale a favore del consiglio regionale assemblea legislativa, né per la spesa del personale del proprio ruolo all'interno del bilancio dell'assemblea legislativa”*.

La succitata Relazione tecnico finanziaria specifica, infine, con riguardo ad entrambe le disposizioni, che *“il rispetto delle soglie e dei limiti di assunzioni di personale.... avverrà in modo autonomo tra Giunta e Consiglio nel rispetto dei ruoli e degli equilibri di bilancio”*.

A tale riguardo, si evidenzia che la conformità ai riferiti criteri resta, comunque, oggetto di verifica da parte di questa Sezione in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, con specifico riferimento alla copertura della spesa in parola e all'adeguatezza della stessa al Piano dei fabbisogni del personale.

5.3 Legge regionale 15 marzo 2021, n. 6, “Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto di committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale”

(di iniziativa del consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge del Consiglio regionale (Atto n. 364), depositata alla Sezione Flussi Documentali il 10 luglio 2020 e trasmessa nella medesima data alla II Commissione Consiliare Permanente - Attività economiche e Governo del territorio. Su tale Atto si è espresso favorevolmente, all’unanimità, il Consiglio delle Autonomie Locali con Deliberazione n. 22 del 28 luglio 2020.

La II Commissione ha, poi, approvato il disegno di legge in data 20 gennaio 2021 (Atto n. 364/bis) e trasmesso lo stesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 1° febbraio 2021.

Il testo di legge non è stato emendato; è stato approvato dall’Assemblea Legislativa con deliberazione n. 126 del 9 marzo 2021 e pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 19 del 17 marzo 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Oggetto e finalità del testo normativo sono definiti *ex* articolo 1 della l. reg. n. 6/2021.

La *ratio* sottesa è la riduzione ed il contrasto al fenomeno dell’evasione fiscale nelle ipotesi di prestazioni professionali poste in essere da liberi professionisti, su committenza di persone fisiche e/o giuridiche, in seguito ad istanze inoltrate alla P.A. La disciplina attenzionata dal legislatore è relativa alle istanze prese in carico dalla pubblica amministrazione, da parte di professionisti terzi, per conto di privati cittadini ed imprese.

L’istanza, come prescritto *ex* articolo 2, deve essere corredata dalla lettera di affidamento dell’incarico sottoscritta dal committente, la quale, a sua volta, come riportato nella relazione tecnico-finanziaria posta a corredo dell’Atto n. 364, deve essere conforme alle disposizioni dell’articolo 9 del d.l. n. 1 del 24 ottobre 2021.

Si tratta, dunque, di documentazione aggiuntiva da produrre in fase di procedimento amministrativo, la cui mancata allegazione, secondo quanto disposto dal successivo articolo 3, è ostativa al completamento del procedimento.

OSSERVAZIONI

La novella in esame ha natura procedimentale e non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

In tal senso, l'articolo 4, rubricato "Clausola di invarianza finanziaria" riporta che *"agli adempimenti disposti [...] si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione, assicurando l'invarianza finanziaria della spesa per il bilancio della Regione e delle altre Amministrazioni pubbliche interessate."*

In particolare, la Relazione tecnico-finanziaria nel "riepilogo degli effetti finanziari" evidenzia che *"nel complesso la proposta di legge non appare comportare nuovi oneri finanziari né per il bilancio regionale, né per l'insieme del sistema PA. La finalità perseguita di contrasto all'evasione fiscale potrebbe anzi comportare maggiori entrate per il sistema PA nel suo complesso"*.

5.4 Legge regionale 31 marzo 2021, n. 7, “Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali, di sorgente e termali)

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo in esame è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 623) di cui alla deliberazione n. 1250 del 16 dicembre 2020, depositato alla Sezione Flussi Documentali il 22 dicembre 2020 e trasmesso nella medesima data alla II Commissione Consiliare Permanente - Attività economiche e governo del territorio. L'Atto è stato emendato con provvedimenti del 24 febbraio 2021 e del 1° marzo 2021.

La II Commissione ha approvato il disegno di legge emendato (Atto n. 623/bis) in data 1° marzo 2021 e ha trasmesso lo stesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa il 2 marzo 2021. Il testo così approvato è stato emendato con provvedimenti del 23 marzo. Il testo di legge così definito, approvato dall’Assemblea Legislativa con deliberazione n. 130 del 23.03.2021, è stato pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 22 del 31 marzo 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La novella interviene in modifica della l. reg. 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e Termali), al fine di ridimensionare la discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari nel settore dell’imbottigliamento e della commercializzazione delle acque minerali. Come si evince dalla relazione posta a corredo del disegno di legge, le modifiche proposte sono conseguite alla segnalazione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato alla Regione, in data 20 maggio 2020, in ordine a possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall’applicazione degli artt. 10, 11 (disciplinanti le condizioni e le procedure per ottenere il rilascio di una concessione), 17 (rinnovo della concessione) e 18 (proroga della concessione), della richiamata l. reg. n. 22/2008.

In particolare, il Garante evidenziava che, sulla base delle predette disposizioni *“sia il rilascio che la proroga o il rinnovo delle concessioni relative a ricerca, coltivazione e utilizzo di*

acque minerali, naturali, di sorgente e termali possono essere effettuati senza la previa indizione di procedure competitive ad evidenza pubblica per la scelta del concessionario, risultando il confronto competitivo in qualche misura "surrogato" da un mero meccanismo di pubblicità delle richieste ricevute. Soltanto per l'ipotesi di mancata richiesta di rinnovo ovvero di un suo diniego, la l. reg. stabilisce l'obbligatorietà dell'indizione di una gara pubblica [riaffermando, come già dallo stesso sottolineato in più occasioni] "che solo l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per la selezione del concessionario, sia in fase di primo affidamento che in fase di proroga o di rinnovo della concessione, possa garantire, pur in presenza della necessaria esclusività della concessione, quanto meno un confronto concorrenziale periodico per l'affidamento". Inoltre, in merito al rinnovo automatico delle concessioni per l'imbottigliamento delle acque minerali, l'Autorità, richiamando anche l'orientamento della Corte costituzionale in materia, nonché, in ordine alla durata massima e al rilascio delle concessioni, il d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), evidenziava che "la L. REG. n. 22/2008 in esame risulta, pertanto, anche in contrasto con la normativa nazionale in materia, nella misura in cui prevede procedure di rinnovo e di proroga che, surrettiziamente, consentono di estendere la durata delle concessioni oltre il limite massimo normativamente previsto. Le procedure di rinnovo e proroga di cui alla legge regionale, oltre a non essere previste dalla disciplina nazionale - che significativamente richiama solo l'ipotesi di rilascio - sono altresì svolte, come già osservato, in assenza di un adeguato confronto competitivo che consenta la contendibilità e il riaffidamento delle concessioni ai terzi eventualmente interessati.

Alla luce di quanto esposto, l'Autorità ritiene che le norme regionali citate siano idonee a produrre un potenziale pregiudizio al confronto concorrenziale tra le imprese e alle esigenze di trasparenza e di efficienza proprie di un settore economico che implica l'impiego di beni demaniali. Tali norme, pertanto, nella misura in cui consentono di affidare, prorogare o rinnovare le concessioni demaniali idriche in assenza di procedure competitive ad evidenza pubblica, appaiono in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza e possono, in tal senso, presentare profili di incostituzionalità per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione".

Pertanto, la Regione Umbria, al fine di conformare le disposizioni regionali alla segnalazione dell'AGCM, è intervenuta nella legge in esame, in particolare nei seguenti termini:

- all'articolo 5, viene modificato l'articolo 9, disponendo che il rilascio della concessione sia preceduto dall' *"esperimento di procedura di evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica"*;
- all'articolo 6, viene disposta la sostituzione del testo dell'articolo 10 della l. reg. n. 22/2008, rubricato "Procedura di assegnazione della concessione per la coltivazione dei giacimenti". La novella dispone in merito alla procedura ad evidenza pubblica necessaria per il rilascio della concessione disciplinando tempi, modi e procedure. La norma in oggetto, nel descrivere la procedura applicabile alla concessione per la coltivazione dei giacimenti, rinvia al criterio dell'offerta considerata più vantaggiosa che, come riportato nella relazione tecnico-finanziaria, trova la sua ragione nella natura demaniale del bene (sorgente idrica) oggetto di sfruttamento economico, natura che esclude l'applicazione del criterio di cui all'articolo 95 del d.lgs. n. 50/2016 (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) e rinvia esclusivamente al soddisfacimento dei principi di matrice europea;
- all'articolo 7 viene disposta l'abrogazione dell'articolo 11 della l. reg. n. 22/2008 (Istanze concorrenti per il rilascio della concessione);
- all'articolo 10 viene disposta l'abrogazione dell'articolo 17 (Rinnovo della concessione) della l. reg. n. 22/2008;
- all'articolo 11 viene disposta l'abrogazione dell'articolo 18 (Proroga della concessione) della l. reg. n. 22/2008;
- all'articolo 17 (Norma transitoria) si dispone la disciplina transitoria per le concessioni in scadenza, nonché l'aggiornamento del Regolamento regionale n. 3/2019 di attuazione della l. reg. n. 22/2008.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una norma finanziaria che dia conto degli effetti della riforma della l. reg. n. 22/2008.

La relazione tecnico-finanziaria contenuta nell'Atto n. 623, specifica che gli articoli da 1 a 13 (articoli da 1 a 8 e da 10 a 14 del testo approvato) e gli articoli 15 e 16 (articoli 16 e 17 del testo approvato) hanno natura ordinamentale e sono *“volti principalmente a adeguare l'impianto normativo della L. reg. n. 22 dicembre 2008, n. 22 alla segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato trasmessa in data 20 maggio 2020, oltre ad altre modifiche resesi necessarie al funzionamento della Legge stessa”*.

In merito all'articolo 14 (articolo 15 nel testo approvato), che dispone in materia di diritti annuali, la Relazione specifica che la disposizione *“correlando l'entrata per i diritti annuali all'andamento delle variazioni dell'indice ISTAT preso a riferimento, non determina effetti finanziari stimabili e prevedibili puntualmente ex ante. Effetti finanziari che in ogni caso, seppur di modesta entità, sarebbero positivi per il bilancio regionale, poiché all'incremento dell'entrata segue un parziale incremento della spesa (ai sensi del comma 5, dell'articolo 29). Pertanto, si ritiene che nessuna variazione debba essere prudenzialmente apportata al bilancio regionale, tenendo altresì conto del trend negativo degli ultimi anni del parametro preso a riferimento”*.

Anche le relazioni tecnico-finanziarie di cui alle proposte di emendamento specificano che si tratta di disposizioni di natura ordinamentale che non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

In considerazione dell'invarianza della norma finanziaria recata dall'articolo 40 della l. reg. n. 22/2008, e della mancata indicazione nei documenti relativi all'iter legislativo di valutazioni in merito alle risorse strumentali ed umane connesse all'espletamento delle attività implementate dalla novella, questa Sezione con nota istruttoria prot. n. 285 del 23 febbraio 2022 ha chiesto agli uffici della Giunta regionale di riferire sulle *“risorse umane e strumentali e delle connesse risorse finanziarie, con le quali sarà garantita la gestione delle procedure ad evidenza pubblica derivanti dall'attuazione delle modifiche introdotte dalla legge in esame, nonché l'effettuazione delle verifiche previste dall'art. 8, comma 5”*.

Con nota prot. n. 400 del 14 marzo 2022, gli uffici della Giunta regionale hanno riferito a che *“in diversi punti dell'articolato della l. reg. 22/2008 sia previgente alle modifiche introdotte dalla l. reg. 7/2021 sia alla luce delle modifiche in esame si indica come responsabile delle procedure di concessione per la coltivazione dei giacimenti di acque minerali naturali, di sorgente e termali, il dirigente del Servizio regionale competente in materia di acque minerali naturali, di sorgente e termali.*

Secondo l'articolato previgente alla lr 7/2021 tale dirigente con le risorse a disposizione del servizio suddetto aveva le funzioni e i compiti e di conseguenza le competenze per la gestione delle istanze di concessione, con le modifiche in esame si impone una procedura di evidenza pubblica, che differisce dalla procedura precedente per essere maggiormente dettagliata ed in particolare:

- per la pubblicazione dell'avviso pubblico nel sito istituzionale della Regione e sul Bollettino della Regione Umbria senza più specificare che ciò avvenga a spese del richiedente,

Le valutazioni tecniche delle istanze e dei territori e bacini oggetto delle concessioni erano previste anche nel testo previgente la lr 7/2021, anche se in una procedura non codificata come ad evidenza pubblica.

Gli oneri aggiuntivi per la pubblicazione sul sito istituzionale e sul Bollettino regionale sono valutabili a carico delle risorse informatiche e del Bur già messe a disposizione della Regione Umbria".

Inoltre, relativamente alla specifica richiesta riferita alle verifiche di cui all'articolo 8, comma 5, è stato indicato "che il comma 5 dell'art. 8 della lr 7/2021 è frutto di un emendamento approvato in aula, tale comma ha inserito nella lr 22/2008 il comma 5bis all'Articolo 12. La Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria dell'emendamento recitava: <<L'emendamento prevede che la Regione, a metà della durata della concessione effettui una verifica dello stato quali quantitativo del bacino, in contraddittorio con il concessionario, con la finalità di salvaguardare la risorsa idrica per le future generazioni; questo perché nel caso si verificasse un deperimento della falda oppure un cambiamento delle caratteristiche chimico fisiche dell'acqua, si potrebbero rivedere le quantità di acqua emungibile e i termini della concessione. Le disposizioni di cui alle presenti proposte di emendamento non determinano oneri a carico del bilancio regionale>>. Prosegue la citata nota che "la neutralità finanziaria di tali verifiche è deducibile dall'inclusione delle stesse tra le norme riguardanti il Rilascio della concessione, tra le quali permane la disposizione previgente alla lr 7/2021 secondo cui <<Il dirigente del Servizio regionale accerta, in sede istruttoria, che la coltivazione del giacimento non determini impatti significativi sullo stato quali-quantitativo delle risorse idriche presenti nel bacino interessato>>. Pertanto, le competenze e le risorse umane e strumentali per le verifiche erano già previste dall'articolato previgente in carico al Servizio suddetto.

Inoltre, nella valutazione istruttoria complessiva per il rilascio della concessione possono essere presi in considerazione gli oneri aggiuntivi derivanti dalle verifiche da fare a metà concessione.

Infatti, al comma 6 dello stesso articolo 12 si dispone che <<La concessione prevede l'eventuale partecipazione del concessionario ad interventi, azioni e misure finalizzate alla tutela del giacimento>> tra cui possono rientrare le verifiche di metà periodo.

In conclusione sia dal testo dell'articolato previgente che da quello successivo alle modifiche apportate dalla lr 7/2021 si evince che le risorse umane e strumentali e le sottostanti risorse finanziarie, con le quali sarà garantita la gestione delle procedure ad evidenza pubblica derivanti dall'attuazione delle modifiche introdotte dalla legge in esame, nonché l'effettuazione delle verifiche previste dall'art. 8, comma 5 sono quelle già a disposizione del Servizio regionale competente in materia di acque minerali naturali, di sorgente e termali".

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Assemblea legislativa.

5.5 Legge regionale 5 maggio 2021, n. 8, "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 14 febbraio 1995, n. 6 (Ristrutturazione organica e funzionale dell'Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea) e alla legge regionale 21 gennaio 2002, n. 1 (Costituzione del Centro studi giuridici e politici)

(di iniziativa Consiglio regionale)

ITER LEGISLATIVO

La novella è stata oggetto della proposta di legge di alcuni membri del Consiglio regionale del 22 marzo 2021 (Atto n. 820) e depositata nella medesima data alla Sezione Flussi Documentali e Archivi. L'Atto è stato, poi, trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente – Affari Istituzionali e Comunitari, in data 23 marzo 2021.

La I Commissione ha approvato la proposta di legge con Atto n. 820/bis in data 29 marzo 2021 e trasmesso lo stesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 31 marzo 2021.

Il testo emendato in data 26 aprile 2021 è stato deliberato dall'Assemblea Legislativa con Atto n. 139, in data 27 aprile 2021 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 28 del 7 maggio 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è costituito da 12 articoli distribuiti in tre Capi.

Il Capo I è dedicato alla riforma della l. reg. 14 febbraio 1995, n. 6 (Ristrutturazione organica e funzionale dell'Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea) ed interviene a novella degli articoli 1-2-4-5-6-8-9-12 della suddetta legge.

L'articolo 1, in particolare, introduce modifiche all'articolo 1 della l. reg. n. 6/1995 finalizzate a rendere più chiare le disposizioni contenute nello stesso in materia di autonomia statutaria dell'Istituto e di collegamento di quest'ultimo con l'Assemblea Legislativa, mediante specifiche sulla procedura di trasmissione della Relazione annuale sull'attività svolta.

L'articolo 2 dispone modifiche all'articolo 2 della l. reg. n. 6/1995 in ordine alla procedura di approvazione dello Statuto e delle sue eventuali modifiche.

L'articolo 3, riforma l'articolo 4 della l. reg. n. 6/1995 che dispone in materia di organi dell'Istituto, prevedendo la sostituzione del Consiglio di amministrazione con un Consiglio scientifico-istituzionale.

L'articolo 4 novella l'articolo 5 della l. reg. n. 6/1995 specificando i compiti dell'Assemblea dei soci secondo l'elencazione riportata e nell'ambito di tali compiti, precisando, inoltre, che il programma annuale di attività approvato dalla stessa debba indicare il fabbisogno finanziario dell'Istituto e debba essere trasmesso dal Presidente dell'Istituto all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Legislativa, organo competente a formulare la proposta di bilancio dell'Assemblea Legislativa e a valutare la compatibilità finanziaria della richiesta dell'Istituto.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 6 della l. reg. n. 6/1995, contenente la disciplina del Comitato scientifico-istituzionale che, come previsto al novellato articolo 4 della stessa l. reg., si avvicenda al Consiglio di amministrazione. Secondo quanto previsto il Comitato resta in carica cinque anni ed è composto da quattro membri oltre il Presidente; gli esborsi per la partecipazione alle sedute sono a carico del bilancio dell'Istituto nei limiti di quanto previsto dalla normativa in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa.

L'articolo 6 sostituisce l'articolo 8 della l. reg. n. 6/1995, contenente la disciplina del ruolo e funzioni del Presidente e del Vicepresidente dell'Istituto. In particolare, il comma 1 riconosce al Presidente dell'Istituto autonomia gestionale e amministrativa, ma precisa che i provvedimenti relativi alla gestione del bilancio dell'Istituto, adottati in esecuzione delle decisioni del Presidente stesso, sono di competenza del dirigente della struttura amministrativa dell'Assemblea legislativa. Il comma 2 dispone che al Presidente è corrisposto un compenso lordo mensile pari al 10% dell'indennità di carica mensile di un consigliere regionale, a carico del bilancio dell'Istituto.

L'articolo 7 interviene a riforma dell'articolo 9 della l. reg. n. 6/1995 in seguito alla quale il Collegio dei revisori diviene di totale nomina dell'Assemblea legislativa, che ne individua il Presidente.

L'articolo 8 apporta modifiche di carattere puramente tecnico conseguenziali al venir meno del Consiglio di amministrazione.

Il Capo II è costituito dal solo articolo 9 che, al fine di uniformare la disciplina individuata per l'ISUC dal Capo I, a quella del Centro studi giuridici e politici, modifica l'articolo 8 della l. reg. 21 gennaio 2003, n. 1 (Costituzione del Centro studi giuridici e politici), disponendo che il Dirigente della struttura amministrativa dell'Assemblea legislativa, a cui fa capo la gestione delle risorse finanziarie dell'Assemblea stessa, assuma i provvedimenti per la gestione del bilancio del Centro Studi.

In chiusura il Capo III, all'articolo 10 dispone l'adeguamento delle disposizioni regolamentari di contabilità dell'ISUC e del Centro studi giuridici e politici alle nuove disposizioni e, all'articolo 11, regola la fase di passaggio tra il Commissario straordinario e la costituzione dei nuovi organi dell'ISUC. L'articolo 12 dispone, infine, per l'entrata in vigore delle precedenti disposizioni.

OSSERVAZIONI

Come riportato nella relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di legge (Atto n. 820), le disposizioni aventi effetti finanziari sono quelle contenute negli articoli 5, 6 e 7 attinenti ad aspetti relativi ai compensi degli organi dell'Istituto.

Nello specifico, l'articolo 5 sostituisce il Consiglio di amministrazione con il Comitato tecnico-scientifico, riducendo il numero dei componenti da 7 a 5. In merito ai compensi, il comma 7 del richiamato articolo prevede che i componenti del Comitato percepiranno gettoni di presenza e rimborsi spese esclusivamente per la partecipazione alle riunioni del Comitato *"nella misura di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica"*, mentre per i componenti del Consiglio di Amministrazione, in applicazione della DGR n. 1534/2007, era prevista la corresponsione di un'indennità annua lorda pari allo 0,5% dell'indennità di carica dei consiglieri regionali.

La novella introdotta dall'articolo 6 prevede la corresponsione, al Presidente del Comitato e, contestualmente, dell'Istituto, di un compenso lordo mensile, onnicomprensivo, pari all'10% dell'indennità di carica mensile di un consigliere regionale, a fronte del compenso individuato dalla richiamata DGR n. 1534/2007 nell'8% della già menzionata indennità di carica dei consiglieri regionali.

Infine, l'articolo 7, che modificando l'articolo 9 della l. reg. n. 6/1995, dispone in materia di compensi dei membri del Collegio dei revisori (Presidente e componenti) a cui è

corrisposto un compenso pari, rispettivamente, al 20% ed al 15% del compenso mensile del Presidente dell'Istituto.

La riparametrazione del compenso annuale lordo del Presidente al 10% rispetto al precedente 8% dell'indennità di carica mensile di un consigliere regionale comporta, a cascata, anche l'incremento dei compensi commisurati sullo stesso.

In particolare, mentre si stima una riduzione degli esborsi connessi ai gettoni di presenza di membri del Comitato (€ 30,00 per n. 12 sedute, per un totale di € 360,00 per ciascuno dei quattro membri, per un totale di € 1.440,00 a fronte di € 2.376,00 per i precedenti n. 6 membri del Consiglio dell'Istituto), si incrementano sia il compenso del Presidente dell'Istituto (€ 7.920,00 contro i precedenti € 6.336,00), sia quelli del Collegio dei Revisori (€ 3.960,00, contro € 3.168,00), per un incremento complessivo della spesa sedute, di € 1.440,00 (da € 11.880,00 ad € 13.320,00) stimato su una proiezione di n. 12 sedute.

Secondo quanto evidenziato nella menzionata Relazione tecnico-finanziaria, tali modifiche *“operano nell'ambito del finanziamento vigente della lr 6/1995 descritto negli articoli 12 e 14, che negli anni 2021, 2022 e 2023 prevede come contributo regionale un trasferimento corrente di 120.000 euro annui dal Bilancio dell'Assemblea legislativa verso l'ISUC. All'interno di tale trasferimento le spese per le indennità lorde dei componenti degli organi ammonteranno a 13.320 euro annui, comprensivi della variazione di oneri stimata pari a + 1.440,00 euro, che dovrà essere coperta da una riduzione delle spese rimodulabili e non obbligatorie nella gestione corrente delle attività e del bilancio dell'Istituto”*.

Nei termini esposti, si ritiene che la copertura di tali maggiori spese, da individuare nell'ambito del finanziamento già assegnato, rientri nell'autonomia dell'Istituto e pertanto, non rileva ai fini della verifica della copertura finanziaria.

5.6 Legge regionale 3 giugno 2021, n. 9, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate)

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge dei membri del Consiglio regionale del 20 maggio 2020 (Atto n. 251), depositato alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy in data 21 maggio 2020.

L’Atto è stato poi trasmesso, il 25 maggio 2020, alla II Commissione Consiliare Permanente – Attività economiche e governo del territorio, che lo ha approvato in data 11 novembre 2020 e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa il 16 novembre 2020. Il testo, emendato in aula in data 25 maggio 2021, è stato approvato nello stesso giorno con la Deliberazione n. 150 e pubblicato sul B.U.R. n. 35 del 9 giugno 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame introduce ulteriori modificazioni alla legge regionale n. 1/2015 (Testo unico governo del territorio e materie correlate).

In particolare, l’articolo 1 riforma l’articolo 155 della l. reg. n. 1/2015 relativo alla normativa tecnica dei mutamenti della destinazione d’uso degli immobili. Il mutamento di destinazione è costituito da ogni forma di utilizzo del bene diversa da quella in atto tale da comportare il passaggio tra aree funzionali. A tal fine la normativa del 2015 ne individua cinque: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale. La novella in esame interviene specificando nella categoria “direzionale” sono ricomprese le “attività di servizi (quelle a carattere socio-sanitarie, direzionale, pubbliche o private atte a supportare i processi insediativi e produttivi, comprese le attività commerciali, di somministrazione di cibi e bevande, turistico-produttive, ricreative, sportive e culturali) che sono descritte dall'articolo 7, comma 1, lettera 1) della stessa legge, fatta eccezione per le attività commerciali di cui all’articolo 6, comma 1, della l. reg. n. 10/2014 (Testo unico in materia di commercio).

L'articolo 2 introdotto con emendamento, integra la l.reg. n. 1/2015, con l'articolo 243-bis rubricato "Applicazione della l. reg. 6/2021 alle materie del presente T.U.". Il legislatore regionale intende, in tal senso, estendere l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alla l. reg. 6/2021 ai procedimenti in materia di governo del territorio. In particolare, la disposizione a cui si rinvia prescrive in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto di committenti privati. L'intento è stato quello di rafforzare la fase procedimentale per le istanze inoltrate da privati alla P.A. per prestazioni rese da liberi professionisti. La ratio nasce dalla necessità di tracciare il pagamento delle prestazioni e contrastare l'evasione fiscale. Ugualmente, l'estensione della disciplina ai procedimenti della legge in oggetto mira a soddisfare la medesima finalità.

L'articolo 3, anch'esso introdotto con emendamento, chiude il testo di legge dettando le norme di prima applicazione e transitorie.

OSSERVAZIONI

La novella non presenta una specifica norma finanziaria.

A tale riguardo, in merito alla modifica introdotta dall'articolo 1 la Relazione tecnico-finanziaria evidenzia che *"è da ritenersi neutrale da un punto di vista finanziario"* e, in merito alle disposizioni introdotte con emendamento, nella relativa proposta si legge che *"non comporta modifiche delle disponibilità finanziarie"*.

La Sezione ritiene che le disposizioni in esame rivestano sostanzialmente natura regolatoria, e mirano ad estendere la disciplina della l. reg. n. 6/2021 ad altre tipologie procedimentali sensibili al tracciamento finanziario.

L'intervento legislativo si sostanzia, pertanto, in un ampliamento del novero delle attività vincolate ad uno specifico iter procedimentale al fine della tracciabilità dei flussi finanziari sottesi alla loro attuazione.

5.7 Legge regionale 23 giugno 2021, n. 10, “Disposizioni in materia di sperimentazioni gestionali di servizi innovativi”

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (Atto n. 816), adottato con deliberazione n. 193 del 17 marzo 2021, depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi nella medesima data e trasmesso alle Commissioni Consiliari Permanenti I (Affari istituzionali e comunitari) e III (Sanità e Servizi Sociali), il 18 marzo 2021.

Il testo, emendato in data 26 maggio, è stato approvato dalla I Commissione (Atto n. 816/bis), in data 31 maggio 2021 e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa il 3 giugno 2021.

Il testo, emendato poi in aula in data 15 giugno 2021, è stato approvato nello stesso giorno dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 154 del 15 giugno 2022 e pubblicato sul B.U.R. n. 39 del 25 giugno 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge regionale in esame introduce nell'ordinamento regionale disposizioni in materia di sperimentazioni gestionali di servizi innovativi, in attuazione del dettato dell'articolo 9-bis, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

In particolare, la necessità di intervenire in tale ambito è emersa nell'ambito delle vicende che hanno interessato i rapporti tra la Azienda USL n. 1, il Comune di Umbertide e la società Istituto Prosperius Tiberino S.p.A. al fine di ricondurre la struttura societaria in linea con le vigenti disposizioni dettate dal richiamato articolo 9-bis, della legge n. 502/1992, come modificate dal d.lgs. n. 229/1999.

Nel dettaglio, in attuazione delle deliberazioni di Giunta Regionale n. 3432 e n. 6333 del 1996 veniva costituita fra Azienda USL n.1, Comune di Umbertide e Società Prosperius RIA S.r.l., una S.p.A., denominata Istituto Prosperius Tiberino S.p.A., a capitale misto con partecipazione minoritaria del socio pubblico e con durata fino al 31 dicembre 2018, avente l'obiettivo della realizzazione e della successiva gestione del centro di

riabilitazione presso l'Ospedale di Umbertide in coerenza con il piano sanitario regionale.

All'atto della costituzione il capitale sociale risultava detenuto per il 54% da Prosperius RIA S.r.l., per il 35,20% dall'Azienda USL n. 1 e per il restante 10,80% dal Comune di Umbertide. La partecipazione al capitale sociale della Azienda USL n. 1 è avvenuta attraverso il conferimento di diritti reali di usufrutto (porzione dell'edificio dell'ospedale di Umbertide) e di superficie (dell'area in cui è stato realizzato il nuovo edificio), per un periodo temporale di vent'anni.

In data 21 novembre 2001 l'Assemblea straordinaria dei soci aveva ottenuto la proroga della durata della società fino al 31 dicembre 2050, senza peraltro alcun riferimento alla scadenza dei sopra menzionati diritti reali conferiti dalla Azienda USL n. 1. Inoltre, alla data di tale modifica, era intervenuta anche una modifica delle disposizioni statali in materia di sperimentazioni gestionali contenute nel richiamato articolo 9-bis, del d.lgs. n. 502/1992 che, nella versione modificata prescriveva una partecipazione massima del socio privato del 49%.

Pertanto, è emersa la necessità di ridimensionare la quota del socio privato relativamente alla gestione successiva al 31 dicembre 2018, quale termine originario di durata della società.

Inoltre, a fronte dell'approssimarsi della scadenza dei diritti reali, in data 17 settembre 2018, in considerazione della indisponibilità dell'Azienda USL Umbria n. 1 (suceduta alla Azienda USL n. 1) di procedere alla proroga, l'istituto Prosperius ha promosso ricorso *ex* articolo 700 c.p.c., di fronte al Tribunale di Perugia con cui chiedeva di dichiarare la proroga dei diritti reali di superficie e di usufrutto al 31 dicembre 2050.

Con delibera n. 1350 del 17 ottobre 2018 l'Azienda USL Umbria n. 1 ha chiesto alla Regione l'autorizzazione alla proroga della durata dei diritti reali di usufrutto e di superficie oltre la data del 31 dicembre 2018, ma non oltre il 31 dicembre 2019 nel rispetto della durata massima trentennale dell'usufrutto costituito a favore di una persona giuridica disposta dall'articolo 979 del Codice civile.

Il Tribunale di Perugia, con ordinanza del 29 dicembre 2018, considerata la necessità di assicurare la continuità dell'attività di interesse pubblico, ha accolto il ricorso cautelare e, avverso tale ordinanza, l'Azienda USL Umbria n. 1 ha presentato reclamo accolto dal

medesimo Tribunale con ordinanza del 23 maggio 2019, con la quale ha dichiarato che *“non risulta prorogato, con la delibera del 21 novembre 2001, il conferimento dei diritti di superficie ed usufrutto sui beni immobili, conferimento, quindi, venuto a scadere in data 31 dicembre 2018”*.

In seguito a ricorso presentato dall'Istituto Prosperius S.p.A. nel mese di novembre 2021 - con il quale l'Istituto chiedeva in via principale la scadenza dei diritti reali nel 2050 o, in via subordinata, la corresponsione da parte dell'Azienda USL Umbria n. 1 in via di indennizzo, di una somma, successivamente quantificata, per miglioramenti, addizioni e nuove costruzioni eseguiti sui beni immobili oggetto dei diritti reali di godimento, oltre i danni subiti - è stato nominato un arbitro unico. L'Azienda USL Umbria n. 1 si è costituita nel giudizio arbitrale chiedendo, a sua volta, l'accertamento della compatibilità della posizione di maggioranza detenuta dal socio privato con la quota massima del 49% individuata d.lgs. 502/1992.

L'Azienda USL Umbria n. 1 ha inoltre richiesto all'Agenzia delle Entrate la definizione del canone di locazione in relazione alle porzioni di immobili utilizzate dall'Istituto Prosperius, determinato in € 240.000,00 annui.

Al momento del ddl, in assenza della pronuncia arbitrale, i diritti reali di superficie non risultano più conferiti al patrimonio della società e sono tornati in capo alla Azienda USL Umbria n. 1.

In esito a tali vicende, in seguito a parere specifico richiesto in materia di assetti giuridici e istituzionali dell'Istituto Prosperius, anche al fine di adempiere al dettato del richiamato articolo 9-bis, del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999, è stato, pertanto, avviato l'iter formativo della legge regionale in esame.

La legge si compone di otto articoli.

L'articolo 1 disciplina il processo di sperimentazioni gestionali presso la Regione Umbria, poi declinato ai successivi articoli. In particolare, la disposizione delinea il riparto di competenze, ponendo in capo alle Aziende sanitarie, individualmente ovvero anche in associazione tra loro, la proposta di attivazione di programmi di sperimentazione, la cui autorizzazione è riservata alla Regione.

L'articolo 2 esplicita, nello specifico, le finalità dei programmi di sperimentazione gestionale.

L'articolo 3 dispone che il progetto generale gestionale sia declinato in singoli progetti attuativi volti ad evidenziare le motivazioni del progetto, sia in termini di convenienza economica, sia di miglioramento della qualità dell'assistenza, con indicazione dei requisiti che i progetti devono contenere per essere ammessi.

L'articolo 4 disciplina l'attivazione della sperimentazione disponendo che la stessa avviene a seguito di una procedura ad evidenza pubblica volta all'individuazione del socio privato.

L'articolo 5 dispone in materia di controlli, prevedendo che le modalità del controllo sull'andamento delle sperimentazioni sia nella fase istitutiva, sia nella fase gestionale, siano stabilite con atto della Giunta Regionale.

L'articolo 6 detta disposizioni specifiche in ordine alla sperimentazione gestionale dell'Istituto Prosperius Tiberino S.p.A. In particolare, al fine di garantire la continuità assistenziale e sino all'individuazione di nuove forme di gestione in conformità alle normative vigenti e comunque per il periodo massimo di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, autorizza l'Azienda USL Umbria n. 1 a adeguare la propria quota di partecipazione societaria nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 9-bis, del d.lgs. n. 502/1992.

L'articolo 7, rubricato "Disposizioni finali" e introdotto dall'emendamento del 15 giugno 2021, contiene la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'articolo 8 dispone in merito all'entrata in vigore.

OSSERVAZIONI

Con nota prot. n. 285 del 23 febbraio 2022 questa Sezione, in merito alla dichiarata invarianza finanziaria per il bilancio regionale delle già menzionate disposizioni, ha rilevato che *"nella Relazione al disegno di legge non viene fornita adeguata dimostrazione dell'invarianza finanziaria delle seguenti disposizioni:*

- l'articolo 5, che individua in capo alla Giunta Regionale la definizione delle modalità di effettuazione dei controlli sull'andamento delle sperimentazioni;

- l'articolo 6 che autorizza l'Azienda USL Umbria n. 1 all'adeguamento della propria quota di partecipazione azionaria nell'Istituto Prosperius Tiberino S.p.A. In proposito, si evidenzia che la Relazione non dà atto né dell'entità dell'ulteriore quota di capitale sociale che dovrà essere sottoscritta dall'Azienda USL Umbria n. 1, né delle relative modalità di copertura finanziaria", e ha chiesto di relazionare in merito.

La Regione ha riscontrato le richieste con la nota prot. n. 400 del 14 marzo 2022, riferendo che l'articolo 5 (Controlli) *"declina la funzione fondamentale del progetto di sperimentazione ove la Regione è tenuta all'autorizzazione prima e poi alla verifica dei risultati conseguiti dalla sperimentazione stessa.*

Atteso che l'individuazione di un'adeguata ed efficace procedura di controllo, soprattutto per quanto concerne le modalità di esplicazione dello stesso, della periodicità e dell'individuazione dei relativi indicatori è di competenza della Giunta regionale, l'articolo in questione demanda a tale organo collegiale giuntale l'individuazione delle relative modalità che riguarderanno sia la fase istitutiva delle sperimentazioni che quella operativa gestionale. Tale articolo non comporta impegno di spesa; infatti, per la propria attuazione, non sono previsti oneri a carico del bilancio regionale.

Le procedure di controllo al quale l'articolo de qua fa riferimento riguardano il ruolo di programmazione e verifica che il Dlgs 502/1992 pone in capo alla Regione per quanto concerne le sperimentazioni gestionali.

L'articolo evidenzia, quindi, la competenza regionale al controllo, demandando a specifico atto di giunta l'individuazione delle modalità di puntuale definizione dello stesso.

Atteso che il procedimento di controllo è ascrivibile alla competenza delle strutture regionali, lo svolgimento dello stesso avverrà senza costi aggiuntivi a carico del bilancio dell'ente".

Relativamente a quanto osservato in merito all'articolo 6 che autorizza l'Azienda USL Umbria n. 1 all'adeguamento della propria quota di partecipazione azionaria nell'Istituto Prosperius Tiberino S.p.A., la Regione ha riferito che *"la partecipazione al capitale sociale da parte della Azienda USL n. 1 è avvenuta attraverso il conferimento di diritti reali di usufrutto (di una porzione dell'edificio già esistente dell'ospedale di Umbertide) e di superficie (dell'area su cui è stato realizzato il nuovo edificio) per un arco di venti anni, in linea con l'originaria durata della società. La valorizzazione dei suddetti diritti reali conferiti dalla*

Azienda USL n. 1 è avvenuta sulla scorta di apposita perizia redatta da un professionista incaricato dal Tribunale nei seguenti termini:

- diritto di usufrutto Lire 551.100.000;

- diritto di superficie Lire 100.876.330;

per un totale arrotondato pari a Lire 652.000.000.

Il capitale sociale dell'Istituto Prosperius, pari a Lire 1.852.000.000, veniva così suddiviso nell'atto costitutivo del 30 aprile 1998:

- Prosperius Ria SRL Firenze Lire 1.000.000.000 pari al 54%,

- Azienda USL n. 1 Lire 652.000 pari al 35,20%,

- Comune di Umbertide Lire 200.000.000 pari al 10,80%.

L'adeguamento della partecipazione azionaria del socio pubblico – ad oggi Comune di Umbertide ed Azienda Usl Umbria 1 – è reso obbligatoria per effetto dell'articolo 9 bis del d.lgs. 502/1992 novellato dal d.lgs. 229/1999, il quale ha prescritto che nelle sperimentazioni gestionali il socio privato non può avere una partecipazione superiore al 49%.

Quindi, al fine di dare esecuzione alla norma regionale, dovrà essere fatta una preventiva stima degli immobili con il coinvolgimento dell'U.T.E. e, nel contempo, anche la connessa valorizzazione azionaria delle quote degli altri soci.

Tale procedimento che, per la complessità, non poteva essere attivato prima della legge è tutt'ora in corso, al fine di completare la procedura con il passaggio azionario entro i termini stabiliti dalla norma regionale stessa, di un anno dalla sua entrata in vigore.

Si segnala che risultano in essere contenziosi relativi sia ai diritti reali che ad altre fattispecie gestionali e che sui diritti reali medesimi è ancora attivo e non definito un procedimento arbitrale. In ogni caso, il socio della Prosperius è l'Azienda USL Umbria 1 sulla quale andrà ad impattare la modifica societaria stabilita dalla norma”.

La Sezione prende atto dell'avvio del procedimento necessario al completamento del passaggio azionario.

5.8 Legge regionale 7 luglio 2021, n. 11, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1 (Sistema integrato per il mercato del lavoro, l’apprendimento permanente e la promozione dell’occupazione. Istituzione dell’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro)

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento normativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 828) approvato con deliberazione n. 249 del 26 marzo 2021, depositato alla Sezione Flussi documentali ed Archivi in pari data e trasmesso alla I e III Commissione Consiliare Permanente il 29 marzo 2021.

L’Atto n. 828 è stato emendato, approvato dalla I Commissione Consiliare Permanente – Affari Istituzionali e Comunitari il 7 giugno 2021 (Atto n.828/bis), e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 14 giugno 2021.

Il testo emendato in aula è stato approvato con deliberazione dell’Assemblea Legislativa n. 160 del 29 giugno 2021 e pubblicato sul B.U.R. n.42 del 9 luglio 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La novella ha per oggetto la revisione della legge regionale n. 1/2018 in materia di servizi, politiche del lavoro e di apprendimento in Umbria e dell’agenzia regionale per il lavoro denominata ARPAL Umbria a cui è affidata la gestione del sistema.

Il testo di legge è articolato in 25 articoli che riformano trasversalmente la disciplina del sistema integrato per il mercato del lavoro, l’apprendimento permanente e la promozione dell’occupazione.

L'articolo 1 interviene in modifica dell’articolo 5, della l. reg. n. 1/2018, ampliando la platea dei soggetti coinvolti nella rete regionale dei servizi e delle politiche per il lavoro ricomprendendo, in particolare, anche le Associazioni poste a tutela dei diritti delle persone con disabilità al fine di assicurare il più elevato livello di inclusione possibile.

L'articolo 2, in modifica dell'articolo 7, della l. reg. n. 1/2018, rimodula in un arco temporale triennale la programmazione degli obiettivi dell'azione regionale che costituiscono le linee di indirizzo per il piano annuale di attività dell'ARPAL Umbria.

L'articolo 3 novella l'articolo 10 della l. reg. n. 1/2018 disponendo l'istituzione dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro le cui funzioni sono svolte dalla Regione per il tramite di ARPAL Umbria. L'Osservatorio regionale si raccorda con l'osservatorio nazionale, di cui al d.l. 34/2020, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'articolo 4 modifica l'articolo 11 della legge l. reg. n. 1/2018 intervenendo, in particolare, sul procedimento di accreditamento degli organismi per i servizi al lavoro prevedendo, in un'ottica di semplificazione, l'esenzione degli stessi dalla produzione della documentazione già presentata per il rilascio dell'autorizzazione ai sensi della normativa nazionale.

L'articolo 5 introduce l'articolo 11-bis nella l. reg. n. 1/2018, disponendo l'istituzione dell'Albo regionale delle agenzie autorizzate per il lavoro e la definizione, da parte della Giunta regionale, dei criteri e delle modalità per l'autorizzazione regionale allo svolgimento dei servizi di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione del personale.

L'articolo 6 abroga il comma 2 dell'articolo 13 della l. reg. n. 1/2018 che prescriveva in merito alla sede di ARPAL Umbria.

L'articolo 7 modifica e integra l'articolo 14 della l. reg. n. 1/2018. In particolare, ai commi 1 e 2, si specifica che ARPAL Umbria per conto della Regione ha il compito di presidiare la rete regionale dei servizi per il lavoro e garantirne il raccordo con le reti dell'apprendimento. Il comma 3 contiene disposizioni volte al rafforzamento sul piano operativo e gestionale del ruolo di ARPAL Umbria mediante l'implementazione di funzioni riferite al sistema di analisi, monitoraggio e valutazione, volte a favorire il raccordo tra le strutture nazionali e quelle regionali, di funzioni di rafforzamento della sinergia tra il sistema pubblico e privato e di funzioni inerenti alla gestione del Centro Professionale Regionale articolato nelle sedi di Terni, Orvieto e Narni. Al comma 4 viene previsto che il piano delle attività di ARPAL Umbria sia predisposto, ai fini

dell'approvazione da parte della Giunta Regionale, entro 60 giorni dall'approvazione del Bilancio di previsione di ARPAL e non entro il 31 dicembre, come precedentemente previsto, al fine di disporre di un quadro finanziario certo.

Al comma 5, si dispone l'abrogazione dei commi 5-6 dell'articolo 14 che prevedevano l'avvalimento delle strutture regionali per l'espletamento delle funzioni amministrative trasversali dell'Agenzia, avvalimento reso particolarmente difficoltoso dalla molteplicità e dalla complessità delle materie attribuite all'Agenzia dalla l. reg. n. 1/2018, che hanno rallentato le attività di ARPAL e, al contempo, oberato le strutture regionali coinvolte. Pertanto, si è reso necessario prevedere una piena autonomia dell'Agenzia, anche in considerazione delle risorse umane e finanziarie previste dal Piano nazionale straordinario di potenziamento di cui all'articolo 12 della legge n. 26/2019 destinate alla Regione e nello specifico all'Agenzia a cui sono attribuiti i compiti in materia di servizi per il lavoro.

L'articolo 8 novella l'articolo 15 della l. reg. n. 1/2018, dettando disposizioni in merito alla sede della struttura centrale e sede legale disponendo altresì, che l'articolazione organizzativa delle strutture dirigenziali sia oggetto di approvazione con deliberazione della Giunta regionale.

L'articolo 9 modifica l'articolo 16 della l. reg. n. 1/2018; in particolare la novella riconosce l'articolazione in più sedi territoriali dei centri per l'impiego, previa approvazione della Giunta regionale, la cui gestione è rimessa ad ARPAL Umbria. Le sedi disponibili saranno individuate nell'ambito di attuazione del Piano di potenziamento di cui all'articolo 12 della legge n. 26/2019. I commi 3-bis e 3-ter, introdotti al richiamato articolo 16, disciplinano la possibilità per ARPAL Umbria di stipulare convenzioni con gli organismi accreditati per i servizi al lavoro, al fine di affiancare e supportare i centri per l'impiego nell'erogazione dei servizi previsti, e con le agenzie di somministrazione, al fine di favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attraverso politiche attive. Gli schemi delle Convenzioni sono definiti dalla Giunta regionale che individua anche le caratteristiche dei lavoratori destinatari (comma 3-quater).

Gli articoli 10-11-12-13 intervengono in modifica e/o sostituzione degli artt. 17-18-19, inerenti agli organi di ARPAL, ed introducono l'articolo 18-bis rubricato "Consiglio di amministrazione". Le già menzionate modifiche conseguono all'autonomia derivante all'Agenzia dalle modifiche introdotte agli articoli 13, comma 2, 14, comma 5 e 15 comma 1, in esito alle quali la rappresentanza legale, prima in capo al Direttore regionale competente in materia di lavoro e formazione, deve essere individuata in capo a specifico organo dell'Agenzia stessa.

In particolare, l'articolo 10, modifica il comma 1, dell'articolo 17, della l. reg. n. 1/2018, prevedendo la sostituzione dei precedenti organi (Direttore, Coordinatore e Collegio dei revisori) con una nuova articolazione organizzativa su quattro organi: Presidente, Consiglio di amministrazione, Direttore e Collegio dei revisori.

L'articolo 11 sostituisce l'articolo 18, della l. reg. n. 1/2018, che disciplina la figura del Presidente il quale, nominato con mandato triennale dal Presidente della Giunta regionale, ha la rappresentanza legale di ARPAL Umbria e presiede il Consiglio di amministrazione. Il trattamento economico è previsto nella misura onnicomprensiva non superiore al 70% dell'indennità di carica spettante al Consigliere regionale).

L'articolo 12 introduce l'articolo 18-bis nella l. reg. n. 1/2018 riferito alla disciplina del Consiglio di Amministrazione, anch'esso non previsto nella precedente articolazione come il Presidente. È composto, oltre che dal Presidente, da due membri nominati con mandato triennale con decreto del Presidente della Giunta regionale ai quali è corrisposto un compenso onnicomprensivo, determinato dalla Giunta regionale, non superiore al 15% dell'indennità di carica spettante al Consigliere regionale. Il Consiglio definisce gli obiettivi di ARPAL e delibera sugli atti, di specifico rilievo per l'agenzia, enucleati nella disposizione in esame.

L'articolo 13 modifica l'articolo 19 della l. reg. n. 1/2018, riferito alla disciplina della figura del Direttore che svolge, sostanzialmente, i compiti precedentemente in capo al Coordinatore. È nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale per una durata non superiore ai cinque anni e l'incarico è rinnovabile. Il trattamento economico è determinato dalla Giunta con propria deliberazione sulla base di quanto riconosciuto ai direttori regionali.

L'articolo 14 modifica l'articolo 22 della l. reg. n. 1/2018 in merito alla mobilità del personale consentendo procedure sia da ARPAL verso la Giunta regionale, sia viceversa.

L'articolo 15 riforma l'articolo 23, in merito alla individuazione degli atti sottoposti all'approvazione della Giunta. In particolare, le modifiche apportate sono necessarie per raccordare la norma alla revisione delle precedenti disposizioni.

L'articolo 16 interviene sull'articolo 24 della l. reg. n. 1/2018 rubricato "Bilancio e risorse finanziarie dell'ARPAL Umbria". In dettaglio, la modifica interviene su quanto previsto dalla lettera a) del comma 2, relativo ai trasferimenti regionali per le spese del personale trasferito in ARPAL, specificando che i trasferimenti regionali saranno destinati oltre alla copertura delle spese del personale, anche ai relativi oneri di funzionamento. Inoltre, viene introdotto il comma 2-bis con il quale si dispone che ARPAL Umbria adotti annualmente il bilancio di previsione ed il conto consuntivo.

L'articolo 17 riforma l'articolo 25 della l. reg. n. 1/2018, conformando la disciplina regionale alle disposizioni nazionali in materia di assegno di ricollocazione e dei soggetti percettori dello stesso.

L'articolo 18 introduce modifiche all'articolo 26 della l. reg. n. 1/2018, individuando ARPAL Umbria quale soggetto competente a rilasciare gli attestati di qualificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti formativi per conto della Regione.

L'articolo 19 novella l'articolo 29 della l. reg. n. 1/2018 e circoscrive il contesto dell'offerta formativa della Regione in considerazione delle competenze del lavoratore e dei fabbisogni professionali e formativi.

L'articolo 20 interviene in merito all'articolo 32 della l. reg. n. 1/2018 rubricato "Sistema regionale integrato di erogazione delle politiche e dei servizi per il lavoro. Il Buono Umbro per il Lavoro". In particolare, viene introdotto il comma 2-bis che prevede l'istituzione del Buono Umbro per il Lavoro (BUL), misura volta a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e favorire l'accesso all'occupazione di coloro che si rivolgono alla rete regionale dei servizi per l'impiego. Secondo la previsione il BUL è

spendibile presso i Centri per l'impiego o, limitatamente alle misure a carattere formativo, presso i soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 11 della l. reg. n. 1/2018.

L'articolo 21 novella l'articolo 33 della l. reg. n. 1/2018 in materia di inclusione attiva, con particolare attenzione all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili ed a quelli svantaggiati, secondo quanto previsto in materia dalla legge n. 68/1999 e dall'articolo 11 e ss. del d.lgs. n. 276/2003. La disposizione prevede che la Regione promuove e sostiene l'attivazione di convenzioni per favorire l'inserimento dei suddetti lavoratori, anche nell'ottica di prevedere servizi alle imprese obbligate. È prevista l'inclusione dei cd. Servizi di Accompagnamento al Lavoro (SAL) - servizi pubblici gestiti dai comuni nell'ambito del Piano Sociale Regionale che operano in sinergia con i Centri per l'Impiego a sostegno dell'occupabilità - nella rete di servizi pubblici che si occupano di orientamento ed inserimento lavorativo con cui la Regione definisce intese e ambiti di collaborazione. Inoltre, il comma 8-sexies, introdotto dalla legge in esame, prescrive che la Regione promuove e favorisce la strutturazione di percorsi per l'acquisizione di competenze professionali delle persone svantaggiate, con particolare riguardo alle disabilità.

L'articolo 22 sostituisce l'articolo 47 della l. reg. n. 1/2018 "Clausola valutativa" in ragione delle modifiche apportate alla disciplina di settore. Nello specifico, la modifica rimette all'Assemblea Legislativa la valutazione in termini di efficacia della riforma attuata con la legge in esame alle politiche attive del lavoro e del sistema integrato per l'apprendimento.

L'articolo 23 interviene in merito alle "Disposizioni finanziarie" disciplinate dall'articolo 48 della l. reg. n. 1/2018. In particolare, al primo comma dell'articolo 48 viene eliminato, alla lettera a), l'esplicito riferimento all'articolo 1 comma 807 della legge n. 205/2017 che stanziava trasferimenti alle regioni per la funzione dei centri per l'impiego in quanto superato dalla previsione dell'articolo 12 della legge n. 26/2019 che, al comma 8-bis, prevede l'istituzione di appositi capitoli di spesa dal 2020 sullo stato di previsione del MLPS a tal fine dedicati. Gli stessi capitoli istituiti presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) oltre alle risorse già previste dalla legge n. 205/2017 prevedono anche gli stanziamenti di cui al comma 258 della legge n.

145/2018 destinate al rafforzamento dei centri per l'impiego così come quelle ulteriori destinate al rafforzamento dei centri per l'impiego previste dal comma 3, dell'articolo 12, della legge n. 26/2019. Nella nuova formulazione della lettera a) si prevede che debbano essere trasferite dalla regione ad ARPAL Umbria le risorse nazionali destinate dalla normativa vigente al personale e al funzionamento dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nonché al loro rafforzamento. Viene inoltre modificata la lettera b) del comma 1 dell'articolo 48 specificando che le risorse regionali trasferite ad ARPAL Umbria per la copertura delle spese relative alle strutture organizzative e al personale regionale, dirigenziale e di comparto sono destinate anche alla copertura dei relativi oneri di funzionamento connessi della materia formazione conferita ad ARPAL. A tale riguardo, si precisa che la modifica non comporta maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale in quanto la copertura di detti oneri di funzionamento è assicurata dalle risorse già previste nel Bilancio regionale 2021-2023, alla Missione 15, Programma 01, Titolo 1 (capitolo 02800_S) e trasferite ad ARPAL ai sensi dell'articolo 24, comma 2, lettera a).

Al comma 3 viene modificato il riferimento al piano di attività ora previsto all'articolo 14 comma 4 bis e non più all'articolo 19, abrogato dalla presente legge.

OSSERVAZIONI

- A) La relazione tecnico finanziaria posta a corredo dell'Atto n. 828/bis individua come norme produttive di effetti finanziari gli artt. 7-10-11-12-13-16, relative agli organi strutturali ed oneri di funzionamento di ARPAL. Gli effetti finanziari complessivi sono riepilogati nella seguente Tabella contenuta nella già menzionata relazione:

	DISPOSIZIONE	MORFOLOGIA SPESA	NATURA SPESA	NORMA DDL		ONERI FINANZIARI			SALDO DA FINANZIARE			COPERTURA FINANZIARIA BILANCIO REGIONALE		
						2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
ONERI	Articolo 16, comma 1	Continuati va obbligatori a	Spesa corrente	Art. 7, comma 5	Oneri di funzionamento del personale trasferito per formazione professionale	210.000,00	210.000,00	210.000,00						
				Articolo 11	Compenso Presidente a carico trasferimento regionale	55.440,00	55.440,00	55.440,00						
				Art. 12	Compenso Consiglio di amministrazione a carico trasferimento regionale	23.760,00	23.760,00	23.760,00						
				Art. 13	Compenso Direttore a carico trasferimento regionale	90.887,00	90.887,00	90.887,00						
				Art. 10, comma 1, lett. d)	Collegio dei revisori (50% del costo complessivo) a carico del trasferimento regionale	36.836,43	36.836,43	36.836,43						
				Personale trasferito dalla Regione in forza al 1.4.2021		1.902.252,57	1.902.252,57	1.902.252,57						
COPERTURA	art. 24, comma 2, lett. a) - art. 48, comma 1, lett. b)	Bilancio regionale	Trasferimento ad ARPAL		-2.319.176,00	-2.319.176,00	-2.319.176,00				Missione 15 Programma 01 Titolo 1			
Saldo netto da finanziare						0,00	0,00	0,00						

La relazione finanziaria richiamata evidenzia come la complessità e la trasversalità delle funzioni attribuite all'Agenzia regionale dalla l. reg. 1/2018 ha reso necessario il riconoscimento della piena autonomia anche in ragione dell'attribuzione delle risorse umane e finanziarie prescritte dal Piano nazionale di potenziamento di cui alla legge 26/2019, articolo 12.

In particolare, le modifiche introdotte dalla legge in esame - che hanno definito l'autonomia della Agenzia e, in particolare, quelle relative all'articolo 14 della l. reg. n. 1/2018 (di cui all'articolo 7 della l. reg. in esame), che escludono quale modalità ordinaria di esercizio delle funzioni trasversali di ARPAL l'avvalimento di risorse umane e strutturali in condivisione con la Regione, modalità che potrà assumere eventuale carattere residuale previa regolamentazione a mezzo di convenzione - comportano nuovi oneri a carico del bilancio dell'Agenzia stessa.

Secondo quanto riportato nella già menzionata Relazione tecnico-finanziaria, in attuazione dell'articolo 14 della l. reg. n. 1/2018, come novellato dall'articolo 7 del testo in esame, la copertura di tali oneri a carico del bilancio ARPAL è assicurata:

- per la parte relativa alle politiche e servizi per il lavoro, dai trasferimenti nazionali di cui all'articolo 1, comma 807, della legge n. 205/2017;
- per le funzioni attribuite dalla Regione in materia di formazione professionale e, in particolare, per i connessi oneri di funzionamento relativi al Personale trasferito di cui all'articolo 49, comma 3, della l. reg. n. 1/2018), dal trasferimento annuale della Regione previsto dall'articolo 24, comma 2, lett. a), della l. reg. n. 1/2018, come modificato dall'articolo 15 della legge in esame.

Relativamente alla quantificazione di tali oneri, dalla Relazione emerge una stima di circa euro 210.000, determinata prendendo a riferimento un costo medio di funzionamento per unità di personale di circa euro 5.000 e un numero di n. 42 dipendenti (corrispondenti ai dipendenti trasferiti dalla Regione ex D.G.R. n. 713/2018, in forza all'1.1.2021).

A tale riguardo, nella Relazione si precisa che il trasferimento annuale previsto nel bilancio regionale a favore dell'Agenzia ammonta ad euro 2.319.176,00 ed è commisurato al costo del personale trasferito nel 2018 ai sensi della D.G.R. sopra richiamata in sede di istituzione dell'Agenzia (n. 50 unità di personale del Comparto oltre a n. 1 Dirigente). Tuttavia, il sopravvenuto stato di quiescenza al 31.1.2021 di n. 9 delle predette unità, nonché il pensionamento di ulteriori unità di personale nel corso dell'anno *“riduce la capacità assunzionale di ARPAL per la copertura di detta turnazione generazionale del personale trasferito dalla Regione e addetto alla programmazione delle politiche del lavoro e formazione professionale nei limiti dei costi di funzionamento connessi alla materia formazione professionale e autorizza ARPAL ad utilizzare dette risorse anche alla copertura delle spese di funzionamento, senza la necessità di prevedere maggiori oneri sia per il Bilancio dell'Agenzia sia per il bilancio regionale, fatto salvo gli incrementi a copertura di quanto previsto dal CCNL di riferimento calcolati sul personale trasferito giusta DGR 713/2018 - come è avvenuto nel 2020 (2.524.460 a copertura anche degli arretrati previsti rispetto ai 2.297.000 del 2019) e dal 2021 – e a copertura dei costi connessi ad eventuali ulteriori trasferimenti di personale delle strutture della Giunta Regionale ad ARPAL Umbria che dovessero essere operati ai sensi del comma 3 dell'articolo 22 della LR 1/2018.*

Il controllo e monitoraggio dell'andamento tendenziale della spesa a carico del bilancio regionale sono assicurati dalla previsione di cui all'articolo 23, comma 2, lettera d) come

modificata dall'articolo 14, comma 2 del presente Disegno di legge, che attribuisce alla competenza della Giunta regionale l'approvazione della dotazione organica dell'Agenzia e del piano triennale dei fabbisogni del personale di cui all'articolo 22.

I nuovi oneri derivanti dalle modifiche apportate all'articolo 14 in esame, connessi alla materia formazione professionale non rientranti nei trasferimenti nazionali, trovano copertura, pertanto, nelle risorse già disponibili nel bilancio regionale 2021-2023 alla Missione 15, Programma 01, Titolo 1 (capitolo 02800_S).".

In merito agli artt. 10-11-12 che intervengono sugli articoli 17 e 18 e introducono l'articolo 18-bis nella l. reg. n. 1/2018 in materia di organi di ARPAL Umbria, come specificato nella relazione tecnico-finanziaria, dal nuovo assetto organizzativo derivano nuovi oneri finanziari a carico del bilancio dell'Agenzia che *"trovano copertura nelle risorse già previste derivanti dal trasferimento annuale della regionale"*. Nello specifico, come dettagliato nella tabella a seguire estratta dalla relazione, è previsto un costo complessivo di euro 243.940,03, superiore rispetto al costo massimo della precedente struttura di vertice per euro 99.745,63:

figure apicali di ARPAL e relativo costo	Costo massimo ARPAL	Parte del costo coperto con trasferimenti regionali	Parte del costo coperto con trasferimenti nazionali
Coordinatore	144.194,40 €	90.887,00 €	53.307,40 €
Direttore regionale	- €	- €	- €
Costo Assetto attuale	144.194,40 €	90.887,00 €	53.307,40 €
Direttore	164.740,03 €	90.887,00 €	73.853,03 €
Presidente	55.440,00 €	55.440,00 €	- €
1 membro Cda	11.880,00 €	11.880,00 €	
2 membro CdA	11.880,00 €	11.880,00 €	
Costo nuovo assetto	243.940,03 €	170.087,00 €	73.853,03 €
differenza rispetto all'attuale	99.745,63 €	79.200,00 €	20.545,63 €

Come evidenziato nella tabella, il differenziale di costo è finanziato per la quota prevalente di euro 79.200,00 a valere sulla quota del trasferimento di provenienza regionale, già previsto nel bilancio regionale 2021-2023 e, per la restante quota di euro 20.545,63 a valere sulla quota del trasferimento di provenienza nazionale.

In dettaglio, la relazione specifica che *“ad oggi il costo del coordinatore (comprensivo di tutti gli oneri a carico dell’amministrazione) trova copertura per 90.877,00 euro sui trasferimenti regionali e per la restante parte (53.307,40 euro) sui trasferimenti nazionali di cui all’articolo 1 c 807 dell’articolo 1 della L 205/2017 (che includono i costi di funzionamento). Imputando il costo addizionale di direzione (anche esso comprensivo di tutti gli oneri a carico della amministrazione), rispetto a quello del coordinamento, sui trasferimenti nazionali al fine di riequilibrare la ripartizione dei costi delle funzioni espletate, e, al contrario, imputando l’intero compenso previsto per l’Amministratore Unico (euro 79.200) sui trasferimenti regionali, il maggior onere complessivo derivante dalla riforma dell’Agenzia trova copertura nelle risorse finanziarie relative al trasferimento regionale annuo previsto all’articolo 24, comma 2, lettera a) ai sensi della DGR 713/2018 e già disponibili nel bilancio regionale di previsione 2021-2023. Si evidenzia, infatti, che tale cifra nel complesso è inferiore al costo sostenuto per 3 figure professionali mentre nel complesso i pensionamenti già intervenuti dal 30.06.2018 – data di trasferimento ai sensi della DGR 713/2018 dei 51 dipendenti regionali ad ARPAL Umbria – al 31.01.2021, sono stati 9 e per i quali, come già rappresentato al precedente articolo 7, ARPAL procederà al turn over nel limite delle risorse residuali disponibili.*

La disposizione in oggetto non comporta pertanto maggiori oneri finanziari a carico del bilancio della Regione in quanto il compenso degli organi dell’Agenzia trova copertura nelle risorse finanziarie, afferenti al trasferimento annuale ad ARPAL, già disponibili nel bilancio regionale 2021-2023, alla Missione 15, Programma 01, Titolo 1 (capitolo 02800_S)”.

Riguardo ai trasferimenti annuali ad ARPAL, dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che:

- il trasferimento annuale a carico del bilancio regionale ammonta ad euro 2.319.176,00, stanziato nel bilancio di previsione 2021-2023 al capitolo 02800_S;
- il trasferimento annuale per il personale e i connessi oneri di funzionamento, dal 2021, proveniente dai fondi nazionali ammonta a complessivi euro 12.925.820,46, di cui:
 - euro 7.752.818,51 quale quota complessiva per il costo del personale addetto alle politiche e ai servizi per il lavoro proveniente dalle Amministrazioni provinciali trasferito ad ARPAL ed i relativi oneri di funzionamento;

- euro 5.173.001,97 per il potenziamento del personale in attuazione del piano straordinario di potenziamento di cui alla legge n. 145/2018 e alla legge n. 26/2019.

In dettaglio, le già menzionate risorse risultano stanziare ai capitoli di entrata 00938_E - 01527_E - A1527_E - A1528_E, e ai correlati capitoli di spesa 00733_S - 02790_S - A2790_S - A2791_S).

B) Relativamente alle altre disposizioni recate dalla legge regionale in esame, questa Sezione con la richiamata nota prot. n. 285 del 23 febbraio 2022 ha chiesto di riferire con maggiore dettaglio in ordine alla invarianza finanziaria attestata per le disposizioni di cui agli artt. 5 (istituzione albo regionale agenzie autorizzate per il lavoro), 20 (Buono Umbro per il Lavoro) e 21 (stipula di convenzioni per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili).

A tale riguardo la Regione, con nota prot. n. 400 del 14 marzo 2022 ha riferito quanto segue: *“nella parte introduttiva della relazione tecnico finanziaria all'atto base e anche bis, viene spiegato in modo dettagliato il sistema di finanziamento delle politiche per il lavoro e della rete dei soggetti che operano per esse e di conseguenza della lr 1/2018 stessa e di ARPAL.*

In estrema sintesi i finanziamenti provenienti dall'Unione europea, statali e regionali finanziano in modo complessivo i servizi, il personale e le strutture regionali, le modifiche introdotte dagli articoli 5, 20 e 21 della legge in esame, riorganizzano alcune procedure di erogazione dei servizi offerti dal sistema integrato, rispettivamente disciplinando le autorizzazioni a carattere regionale, istituendo il buono lavoro come un credito da utilizzare a scelta tra i diversi soggetti operanti nella rete dei servizi e prevedendo le convenzioni tra ARPAL ed imprese interessate per facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate. Tutti e tre gli strumenti operano modifiche di carattere ordinamentale amministrativo di riorganizzazione delle procedure con cui vengono erogati i diversi servizi, rimanendo a carico del complesso delle risorse a disposizione. In altre parole, sono strumenti, che pur generando nuove attività ne sostituiscono altre, e vengono istituiti alla ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia del sistema. I risultati anche in termini di

consumo di risorse potranno essere valutati solo successivamente all'attuazione delle stesse misure".

Sul punto si ritiene che quanto comunicato dall'Amministrazione non consente di superare l'indeterminatezza della relazione tecnico-finanziaria in ordine all'invarianza finanziaria delle predette disposizioni. Invero, le informazioni fornite risultano tuttora generiche e non circostanziate alle specifiche misure introdotte dalle stesse e non evidenziano, in particolare, alcuna dimostrazione in merito alla effettiva copertura degli oneri connessi nell'ambito del *"complesso delle risorse a disposizione"*.

5.9 Legge regionale 2 agosto 2021, n. 13, “Disposizioni per la fusione per incorporazione di società regionali. Nuova denominazione della società incorporante: “Punto Zero S.c. a r.l.”.

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 933) adottato con deliberazione n. 470 del 27 maggio 2021. Lo stesso è stato depositato alla Sezione Flussi documentali ed Archivi in data 28 maggio 2021 e trasmesso in pari data alla I Commissione Consiliare Permanente – Affari Istituzionali e Comunitari.

Il testo è stato emendato in data 2 luglio 2021, approvato con Atto n. 933/bis dalla I Commissione Consiliare Permanente in data 12 luglio 2021 e trasmesso in data 13 luglio 2021 alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa.

È stato, poi, approvato con deliberazione n.167 del 27 luglio 2021 dall’Assemblea Legislativa e pubblicato sul B.U.R. n.48 del 4 agosto 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La novella è strutturata in dieci articoli.

L’articolo 1 autorizza la fusione per incorporazione di Umbria Digitale S.c. a r.l. in Umbria Salute e Servizi S.c. a r.l., disponendo altresì che dalla data di efficacia della fusione, la società incorporante assuma la denominazione di Punto Zero S.c. a r.l. .

L’articolo 2 disciplina in merito alla natura ed alla finalità della nuova struttura societaria, di natura consortile e con finalità mutualistiche senza scopo di lucro, precisando che si tratta di società a totale capitale pubblico integralmente sottoscritto dalla Regione, dalle Aziende sanitarie regionali e dalle altre pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale, secondo il modello *in house providing*, nella quale i soci esercitano il congiuntamente il controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici. Si tratta di un ente strategico regionale, volto al raggiungimento delle finalità istituzionali degli enti pubblici soci che eroga i servizi di interesse generale espressamente enucleati

dalla norma richiamata, mediante lo svolgimento di funzioni e compiti già di competenza delle due società originarie.

L'articolo 3 descrive i soci e gli organi societari, questi ultimi individuati in: Amministratore unico, Assemblea dei soci consorziati, organo di controllo. A tale riguardo, la Relazione tecnico-finanziaria di cui all'Atto n. 933-bis, evidenzia che la disposizione non produce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto i compensi, oltre ad essere a carico del bilancio societario, sono ridotti in conseguenza della riduzione degli organi societari conseguente al processo di fusione.

L'articolo 4, ai commi 1 e 2, prevede che Punto Zero S.c. a r.l. svolga anche le funzioni di centrale d'acquisto, centrale di committenza e soggetto aggregatore ai sensi della normativa statale. Il comma 3 dispone che per lo svolgimento di tali attività, la società si articola in due sezioni: a) centrale regionale di acquisto per il sistema sanitario regionale (CRAS); b) centrale regionale di acquisto per il sistema pubblico regionale (CRA) e il successivo comma 4, prevede che i soci e i loro enti controllati, dipendenti o strumentali, possono avvalersi della Società per assicurare l'ottimizzazione dell'impiego delle proprie risorse, al fine di perseguire il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità delle procedure e delle attività contrattuali attraverso l'aggregazione e la riqualificazione della domanda e l'ottimizzazione della spesa per forniture, servizi e lavori.

L'articolo 5 prevede che il personale, dirigenziale e del comparto, della Regione, degli enti pubblici soci e il personale delle Aziende sanitarie regionali, con priorità per quello assegnato agli uffici che svolgono procedure di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, può essere messo a disposizione di Punto Zero S.c.ar.l. per l'espletamento dei compiti di cui agli articoli 2 e 4, tramite l'istituto dell'assegnazione temporanea disciplinata dall'articolo 23-bis, comma 7 del d. lgs. n. 165/2001.

L'articolo 6 prevede che la Giunta Regionale, nell'ambito dell'esercizio del controllo analogo, verifica la coerenza delle attività della società Punto Zero S.c. a r.l. rispetto agli indirizzi regionali, con particolare riguardo ai piani triennali di attività, ai budget annuali e ai bilanci di esercizio.

L'articolo 7 introduce modifiche all'articolo 16, della l. reg. n. 9/2014 (recante "Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (*Information and Communication Technology*) regionale"), al fine di adeguare le disposizioni ivi contenute a quanto previsto in materia e alla classificazione di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011. In particolare, secondo la nuova classificazione di bilancio viene modificata, dal 2022, l'allocazione delle risorse stanziata per il finanziamento della spesa di cui al comma 1 dell'articolo 16 della l. reg. n. 9/2014 relativa agli interventi non abrogati dall'articolo 9 della l. reg. n. 13/2021 in esame. Inoltre, in ordine alla quantificazione di tale spesa per gli anni successivi, considerata la natura non obbligatoria e continuativa, viene previsto il rinvio alla legge di bilancio, *ex* articolo 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.

L'articolo 8 contiene la norma finanziaria, di cui a seguire, mentre gli articoli 9 e 10 dispongono, rispettivamente, in materia di abrogazioni e di entrata in vigore.

NORMA FINANZIARIA

Relativamente agli effetti finanziari, l'articolo 8 dispone che:

- per l'attuazione di quanto disposto dall'articolo 3 in materia di organi societari, al comma 1 è autorizzata, a decorrere dal 2022, la spesa di euro 115.213,70 alla Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 08 "Statistica e sistemi informativi", Titolo 1 del bilancio di previsione 2021-2023. Tale spesa, come indicato al comma 2, trova copertura per gli anni 2022 e 2023 nella riduzione di pari importo delle spese autorizzate ai commi 3-quater e 8 dell'articolo 16, della l. reg. n. 9/2014 nel bilancio di previsione 2021-2023 di cui euro 25.000,00 della Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 1 ed euro 90.123,70 alla Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 08 "Statistica e sistemi informativi", Titolo 1.

A tale riguardo, dall'esame del bilancio finanziario gestionale 2022-2024, risulta che la spesa di € 115.213,70 sopra indicata risulta stanziata al capitolo di spesa 00569_S, e risulta corrispondente alla spesa stanziata fino all'anno 2021 ai

capitoli 00696_S “Spese per la società consortile Umbria Digitale” (€ 90.213,70) e 00489_S “Finanziamento del fondo consortile della società consortile Umbria Salute e servizi” (€ 25.000,00);

- relativamente agli oneri derivanti dagli interventi previsti dalla legge in esame per il sistema sanitario, il comma 3 dispone che gli stessi sono sostenuti dalle Aziende sanitarie regionali a valere sulle quote del Fondo sanitario di parte corrente di cui alla Missione 13, Programma 01, Titolo 1 del bilancio regionale, alle stesse trasferite.

5.10 Legge regionale 24 novembre 2021, n. 15, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23”.

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge del Consiglio regionale del 13 gennaio 2020 (Atto n. 41) e depositata in pari data alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy. L’atto è stato, poi, trasmesso in data 14 gennaio 2021 alla III Commissione Consiliare Permanente.

Sulla proposta di legge si è espresso, favorevolmente, con Deliberazione n. 4 del 3 marzo 2020, il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) che è poi nuovamente intervenuto in data 7 luglio 2021, con deliberazione n. 30, in seguito ad abbinamento delle proposte di legge di cui all’Atto n. 41, a quelle formulate con Atto n. 69, sempre di iniziativa consiliare, in attuazione dell’articolo 25 comma 3 del Regolamento interno.

La III Commissione – Sanità e Servizi Sociali ha approvato il testo emendato in data 16 settembre 2021 e trasmesso lo stesso nella medesima data alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa.

Il testo normativo, come emendato in aula data 3 novembre (emendamenti nn. 4 e 5) e in data 9 novembre (emendamenti nn. 19, 20, 21, 22) è stato approvato dall’Assemblea legislativa con deliberazione n. 191 del 9 novembre 2021 e pubblicato nel B.U.R. Serie Generale n. 67 del 24 novembre 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge si compone di quarantacinque articoli e interviene in modifica della l. reg. 28 novembre 2003, n. 23 “Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale” avente come finalità, la promozione delle politiche attive finalizzate ad assicurare il diritto all’abitazione alle famiglie e persone meno abbienti nonché a particolari categorie sociali.

L’articolo 1 della legge in oggetto interviene sull’articolo 1 della l. reg. n. 23/2003, con modifiche e integrazioni volte ad una migliore integrazione della normativa vigente in materia di edilizia residenziale sociale e governo del territorio. In tal senso, le politiche

abitative si integrano con quelle di rigenerazione e riqualificazione urbana ampliando, in fase di programmazione, lo spettro degli interventi di edilizia residenziale. Nella Relazione Tecnica al disegno di legge (atto 41-69/bis parere della commissione consiliare permanente) si evidenzia che *“questo ampliamento di prospettiva, allargando la visione delle politiche abitative, non genera di per sé nuovi oneri di carattere finanziario ma indirizza la programmazione degli interventi in tal senso, aprendo d'altra parte la possibilità di utilizzare per gli scopi della legge risorse provenienti da varie fonti finalizzate alla rigenerazione urbana”*.

L'articolo 2 riforma la norma in materia di Programmazione regionale. In particolare, dispone il coordinamento del Piano triennale per l'edilizia residenziale con le disposizioni di programmazione regionale, con particolare attenzione agli indirizzi del DEFR. Inoltre, al comma 3 del medesimo articolo è inserita la lett. b) in forza del cui disposto il piano in oggetto ripartisce anche i fondi per le categorie di intervento delle misure disposte dalla legge suddetta. Come evidenziato nella Relazione Tecnica di cui al disegno di legge, tali modifiche comportano adeguamenti delle procedure amministrative *“non considerabili però come oneri aggiuntivi”*.

L'articolo 3 novella il dettato dell'articolo 3 della l. reg. n. 23/2003 in merito all'attuazione dei Programmi operativi annuali ed in particolare l'organo a cui riferire in merito al relativo stato di avanzamento individuato nell'Assemblea Legislativa.

L'articolo 4 interviene sul disposto dell'articolo 6 *“Osservatorio della condizione abitativa”* che ha la funzione di rilevare annualmente la consistenza del patrimonio di edilizia residenziale. In particolare, la novella richiede che la rilevazione oltre che nei diversi ambiti territoriali avvenga anche nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale.

L'articolo 5 inserisce l'articolo 6-bis della l. reg. n. 23/2003. La norma ha ad oggetto la rilevazione annuale della consistenza del patrimonio dell'edilizia residenziale sociale. Le ultime due disposizioni novellate comportano la formazione di attività annuali obbligatorie. Secondo quanto esposto nella richiamata Relazione Tecnica l'onere finanziario *“è coperto dall'accantonamento obbligatorio previsto al comma 3 pari allo 0,2% del fondo regionale per le politiche abitative”*.

L'articolo 6 interviene con riguardo al "Contributo per la prima abitazione". La riforma mira al coordinamento normativo con le disposizioni relative alle condizioni per l'ottenimento del contributo per la prima abitazione.

Alla medesima finalità è orientata la novella dell'articolo 7 in riferimento alla norma riguardante il "Contributo per la prima abitazione a privati singoli".

L'articolo 8 novella l'articolo 11 della l. reg. n. 23/2003. La rubrica è riformata ampliando la platea dei soggetti destinatari degli interventi ricomprendendo, altresì, anche le persone con disabilità, oltre che gli anziani ultrasessantacinquenni autosufficienti. La norma va letta in coordinamento con quanto prescritto dall'articolo 24 della l. reg. n. 23/2021 in materia di categorie speciali, visto anche il rinvio dell'articolo 11 alle risorse destinate per tali finalità. In proposito la Relazione Tecnica evidenzia che *"la modifica di fatto non allarga la platea dei beneficiari, in quanto i portatori di handicap ora persone con disabilità erano già previste tra le categorie speciali all'articolo 24, se aventi una riduzione della capacità lavorativa superiore a due terzi - condizione non modificata con il presente atto. Si definisce però per queste persone la tipologia di interventi ammissibili a contributo, introducendo maggior chiarezza sull'uso delle risorse finanziarie ad essi destinate"*.

L'articolo 9 riforma l'articolo 13 rubricato "Interventi edilizi e recupero urbano". Al comma 2-bis è introdotta la possibilità di derogare ai requisiti basati sulla mera condizione economica per l'accesso al beneficio abitativo nel caso di locazione di immobili residenziali che rivestono particolare interesse e ai fini del ripopolamento dei centri storici. L'attribuzione del beneficio in deroga è bilanciata dall'applicazione della determinazione del canone come disposto dall'articolo 44, lett. c) della l. reg. n. 23/2003. A tale riguardo, nella Relazione Tecnica si legge che *"come forma di copertura finanziaria della disposizione introdotta e compensazione finanziario economica del patrimonio usato in deroga alle finalità della legge, si impone l'applicazione del canone massimo come calcolato per la fascia di assegnatari nell'area di decadenza dal diritto alloggio per superamento dei limiti ISEE, a cui si applica anche un parametro di calcolo in funzione del valore dell'immobile stesso"*.

L'articolo 10 interviene in attuazione del coordinamento normativo dell'articolo 17 della l. reg. n. 23/2003 con le disposizioni di cui alla l. reg. n. 1/2015 in materia di prevenzione sismica.

L'articolo 11 sostituisce l'articolo 20 della l. reg. n. 23/2003. La novella adegua i requisiti minimi di accesso non solo alla cittadinanza italiana bensì anche alle condizioni giuridiche ad essa equiparate di cui alle lettere b) ed e) del comma 1. Il comma 2 dispone ulteriori requisiti in materia di residenza, di condizione economica e di carico penale del soggetto richiedente.

L'articolo 12 inserisce nella l. reg. n. 23/2003 l'articolo 20-bis rubricato "Requisiti speciali per particolari tipologie di intervento". La novella individua condizioni ulteriori, tuttavia, necessarie per l'accesso al beneficio abitativo; inoltre, la lett. b) della norma richiamata dispone in merito al divieto di cumulo dei benefici al fine di garantire una più equa distribuzione dei contributi.

Gli articoli 13, 14 e 15, modificano, rispettivamente, gli articoli 21, 22 e 23 della l. reg. n. 23/2003, garantendo il coordinamento delle stesse con le modifiche apportate agli articoli 20 e 20-bis.

L'articolo 16 interviene in modifica dell'articolo 24 della l. reg. n. 23/2003 relativo ai requisiti per l'accesso ai contributi per categorie speciali. In particolare, la modifica apportata al comma 1, lett. c), innalza il limite di età dei soggetti destinatari appartenenti a categorie speciali da trentacinque a quaranta anni. A tale riguardo, la Relazione Tecnica precisa che *"tali interventi vengono attuati tramite l'emanazione di bandi pubblici. Pertanto, la disposizione non determina nuovi oneri a carico del bilancio regionale, ma soltanto un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari dei bandi pubblici dedicati"*.

L'articolo 17 novella il dettato dell'articolo 24-ter della l. reg. n. 23/2003 e dispone che la Giunta detti mediante proprio atto le disposizioni per la disciplina applicativa dei requisiti di cui agli articoli 20, 20-bis, 21, 22, 23 e 24, della legge stessa, nonché per l'attestazione e la verifica del possesso dei requisiti medesimi, anche mediante la convenzione di cui all'articolo 41, comma 1 bis (da stipulare con il Ministero della Giustizia per la consultazione del Sistema informativo del casellario giudiziale). A tale proposito nella Relazione Tecnica si evidenzia che trattasi di *"disposizione di natura*

ordinamentale senza oneri aggiuntivi in sé rinviano ad atti di Giunta, tra cui la convenzione, che è fornita senza oneri a carico della Regione” (v. successivo articolo 38, a modifica dell’art. 41).

L’articolo 18 interviene sul disposto dell’articolo 25 della l. reg. n. 23/2003, al fine del coordinamento tra i commi 3 e 6, in base al quale si distingue il servizio reso dagli operatori pubblici a cui è demandata l’erogazione del servizio abitativo in locazione permanente, da quello reso dagli operatori privati che realizzano interventi in locazione a termine.

L’articolo 19 in modifica dell’articolo 26 della l. reg. n. 23/2003, conforma la disposizione in chiave lessicale in relazione alle modifiche intervenute su altre disposizioni a questa coordinate.

L’articolo 20 integra l’articolo 27 della l. reg. n. 23/2003 ampliando le condizioni per quali gli alloggi possano essere non destinati alle finalità di servizio abitativo di carattere alloggiativo inserendo la “particolare onerosità dei costi di gestione e manutenzione”. Dall’intervento è possibile desumere che il mantenimento all’interno della categoria considerata deve essere giustificato da un beneficio, per l’ente proprietario, secondo le finalità di legge. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico- finanziaria, la perdita del patrimonio edilizio per le finalità della legge sarebbe compensato da parte dell’ente proprietario degli stessi alloggi esclusi, secondo la procedura di sostituzione di cui al comma 5 della medesima norma (mediante l’acquisto, la costruzione o il recupero di un pari numero di alloggi, di dimensioni complessive non inferiori del 10% rispetto a quelle degli alloggi esclusi).

L’articolo 21 novella l’articolo 29 della l. reg. n. 23/2003 rubricato “Requisiti soggettivi per l’assegnazione”. La riforma, oltre a prevedere il possesso di tutti i requisiti da parte di tutti i componenti del nucleo familiare del beneficiario, aggiunge la lett. c) al comma 1, introducendo così un ulteriore requisito riguardante l’assenza di condanne penali passate in giudicato per i delitti espressamente enucleati e modifica il riferimento all’area di residenza sostituendo il “bacino di utenza del Comune” con il territorio della “Zona sociale”. L’effetto di tali interventi è la riparametrazione della platea dei beneficiari dovuta sia alla ridefinizione delle aree di residenza, sia all’introduzione del

requisito riguardante l'assenza di condanne penali. Al riguardo, nella Relazione Tecnica è evidenziato che *“nel complesso le attività per la riorganizzazione delle procedure di emanazione dei bandi e di controllo dei requisiti per la formazione delle graduatorie sono a carico delle risorse già a disposizione degli enti preposti alla gestione degli interventi, in particolare dalle Zone sociali”*.

L'articolo 22 implementa la l. reg. n. 23/2003 con due specifiche disposizioni, l'articolo 29-bis e articolo 29-ter. La prima rubricata *“Disposizioni in favore delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco”*, dispone una deroga ai requisiti di assegnazione ordinaria per talune categorie di potenziali beneficiari, mentre la seconda *“Riserva di alloggi a favore dei giovani nuclei familiari e famiglie monoparentali”*, prevede una clausola di riserva dell'8% per le giovani coppie e per le famiglie monoparentali.

L'articolo 23 novella l'articolo 30 della l. reg. n. 23/2003, relativo alle procedure per l'assegnazione degli alloggi, ponendo in capo ai comuni capofila della Zona sociale nuove funzioni, in luogo dei singoli comuni, relative all'emanazione di bandi e procedure per l'approvazione delle graduatorie. Al riguardo, nella Relazione Tecnica è evidenziato che *“la disposizione pone in capo ai comuni capofila delle zone sociali nuove funzioni in alternativa ai comuni singoli. Le Zone sociali svolgeranno tali attività con le strutture e risorse a disposizione. Nel complesso la formulazione della modifica ponendo in forma di eventualità l'emanazione dei bandi da parte delle zone sociali potrà essere attuata nel caso le condizioni e le risorse a disposizione delle zone sociali risultino adeguate. Pertanto, la disposizione appare senza oneri aggiuntivi”*.

L'articolo 24 novella l'articolo 31 rubricato *“Criteri per la formazione della graduatoria”* in particolare, innalzando il limite di età ad anni Quaranta per i nuclei familiari dei giovani, considerata condizione di disagio, introducendo tra le condizioni di disagio dei nuclei familiari con persone con disabilità la presenza di barriere architettoniche e aumentando il punteggio che i singoli comuni possono attribuire per il riconoscimento di ulteriori criteri individuati nei diversi bandi. La Relazione evidenzia che *“le modifiche operano una ripermutazione della platea dei beneficiari finali, ma non comportano oneri finanziari aggiuntivi”*.

L'articolo 25 interviene in riforma dell'articolo 31-bis, relativo alla Commissione per le assegnazioni, inserendo (i) la partecipazione di un membro designato dall'ATER al posto di un esperto di materie giuridico amministrative, (ii) il rispetto di un criterio di rotazione dei componenti, (iii) inserendo il criterio della maggior rappresentatività delle organizzazioni sindacali per la designazione di un membro effettivo e di un supplente. Trattasi di disposizioni *"di carattere ordinamentale senza oneri aggiuntivi"*.

L'articolo 26 modifica l'articolo 32 introducendo la possibilità (articolo 1 comma 1-bis) che gli alloggi non assegnabili per carenza di manutenzione possano essere assegnati previa stipula di una convenzione con cui l'assegnatario anticipa le spese di manutenzione che saranno poi decurtate dai canoni di locazione. La ratio sottesa è l'ampliamento nell'utilizzo del patrimonio immobiliare a disposizione dell'ATER e *"non appaiono nuovi oneri finanziari"*.

L'articolo 27 riforma l'articolo 32-bis con un mero adeguamento lessicale della disposizione rispetto a quanto novellato nelle norme che precedono.

L'articolo 28 novella l'articolo 33 relativamente al subentro, all'ampliamento e all'ospitalità temporanea. La norma, al comma 1, amplia la possibilità del subentro nel rapporto di locazione alle ipotesi prescritte dall'articolo 39, comma 1-ter (nel caso in cui il beneficiario sia autore di violenza domestica) e inoltre, al comma 4, introduce l'obbligo per ATER di autorizzare preventivamente l'ospitalità temporanea. Riguardo alle due disposizioni, nella Relazione è riportato, rispettivamente, che *"non appare generare oneri finanziari aggiuntivi"* e che la *"disposizione prevede una rimodulazione dell'attività di controllo già in carico all'ATER regionale"*.

L'articolo 29 interviene in modifica dell'articolo 34 della l. reg. n. 23/2003 introducendo una disposizione di favore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. In particolare, è inserito il comma 2-bis che consente agli stessi, in deroga alla percentuale del 30% di riserva degli alloggi per emergenza (di cui al comma 2), di riservare *"almeno un alloggio"*. Secondo quanto riportato nella relazione tecnica la deroga nasce dalla difficoltà per i piccoli comuni di riuscire a garantire la percentuale di cui al comma 2 per fronteggiare circostanze di grave emergenza e si tratta di una *"modifica con neutralità finanziaria"*.

L'articolo 30 modifica l'articolo 34-bis a fini di coordinamento normativo, cui si sostituiscono i riferimenti all'unione dei comuni con quelli ai comuni o alle zone sociali tramite il comune capofila.

L'articolo 31 introduce l'articolo 34-ter rubricato "Riserva di alloggi a favore delle donne vittime di violenza in famiglia". La disposizione inserisce una possibilità di riserva da parte dei Comuni dell'8% per la finalità rubricata e si pone in deroga ai principi generali prescritti dagli artt. 29 e ss. In tal senso, la riserva riparametra la platea dei soggetti beneficiari dell'accesso agli alloggi di residenza sociale.

L'articolo 32 interviene conformando a livello lessicale l'articolo 35 alle disposizioni dell'intero impianto normativo.

L'articolo 33 sostituisce l'articolo 36 della l. reg. n. 23/2003. Le modifiche introducono il concetto di autogestione da parte degli assegnatari per la gestione dei beni e dei servizi condominiali (comma 1). Il comma 4 del riformato articolo 36 dispone anche dell'affidamento ad amministratori esterni qualora tale sistema sia deliberato in fase di autogestione. In tale caso l'incarico deve ricadere su un professionista scelto dall'elenco istituito dall'ATER. La Relazione Tecnica precisa che *"le modifiche appiano di carattere definitorio ed ordinamentale e non generare oneri aggiuntivi, anzi ridurre le attività amministrative in carico all'ATER"*.

L'articolo 34 novella l'articolo 38 in merito alle circostanze di annullamento dell'assegnazione, più nel dettaglio viene introdotto alla lett. b) l'annullamento per un'assegnazione non conforme ai requisiti stabiliti dagli atti di Giunta.

L'articolo 35 interviene in riforma dell'articolo 39 estendendo le cause di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio in ambito penalmente rilevante. Inoltre, le cause di decadenza rilevano anche con riguardo ad altro componente del nucleo familiare. L'effetto rilevante è il restringimento della platea di beneficiari quale conseguenza dell'inasprimento delle cause di decadenza e *"non appare un costo onere diretto derivante da tale restrizione"*.

L'articolo 36 introduce l'articolo 39-bis rubricato "Carta dell'inquilino". Lo strumento ha carattere di premialità riconoscendo al punteggio un corrispondente credito per il beneficiario. Il conseguimento del punteggio massimo determina la possibilità per

ATER di contribuire alle spese relative alla gestione dei servizi comuni. Dalla Relazione Tecnica risulta che *“da parte dell’ATER la gestione del sistema di punteggi della Carta dell’inquilino è gestibile con le risorse a disposizione dell’ATER a normativa vigente per le sue funzioni”*.

L’articolo 37 novella l’articolo 40 introducendo l’obbligo di pagamento dei canoni di locazione e delle quote di gestione dei servizi mediante domiciliazione bancaria ovvero mediante il sistema unico dei pagamenti elettronici verso la pubblica amministrazione (PagoPA). L’intervento sembrerebbe da un lato mirare alla limitazione delle condizioni di morosità e dall’altro al tracciamento dei pagamenti dei beneficiari.

L’articolo 38 novella l’articolo 41 in tema di accertamento periodico dei requisiti in particolare, introduce l’obbligo per la Giunta regionale di stipulare una convenzione con il Ministero della Giustizia per l’accesso al Sistema Informativo del Casellario. Trattasi di convenzione prevista dalla norma statale (articolo 39 del DPR n. 313/2002) senza oneri a carico dell’amministrazione richiedente.

L’articolo 39 introduce l’articolo 41-bis riguardante l’accertamento delle cause di decadenza da parte dei Comuni e di ATER, attraverso forme di controllo costanti. Inoltre, la norma prevede la possibilità di attivazione di protocolli d’intesa con l’Ispettorato del Lavoro e le Prefetture al fine di assicurare l’efficacia delle azioni di controllo, in ordine ai quali la Relazione Tecnica precisa che *“non generano oneri aggiuntivi”*.

L’articolo 40 novella l’articolo 42 rubricato “Occupazioni illegali di alloggi” inserendo nello stesso il comma 3-bis relativo alla cancellazione dalle graduatorie per l’occupante privo di titolo. La disposizione prevede inoltre che i Comuni non possono procedere ad assegnazioni temporanee in favore dell’occupante senza titolo. La condotta priva di titolo legittimante pone in capo all’occupante la necessità di corrispondere un’indennità secondo i criteri fissati dal comma 5 del medesimo articolo.

L’articolo 41 integra l’articolo 45 della l. reg. n. 23/2003 aggiungendo il comma 5-bis che dispone in merito all’estinzione del diritto di prelazione qualora l’acquirente dell’alloggio ceduto versi ad ATER regionale cedente un importo pari al 10% del valore calcolato applicando un moltiplicatore pari a cento alla rendita catastale. La Relazione

Tecnica sul punto evidenzia che *“la disposizione introdotta appare introdurre una maggiorazione al prezzo di vendita di immobili alienabili, pertanto non generare nuovi oneri ma potenziali maggiori entrate”*.

L'articolo 42 novella l'articolo 52 introducendo tra gli interventi finanziabili con le somme ricavate dalle alienazioni delle strutture prefabbricate in legno e in calcestruzzo realizzate per le emergenze sismiche, anche gli interventi di rigenerazione urbana. La Relazione Tecnica precisa che *“Le modifiche non producono oneri finanziari aggiuntivi: l'introduzione della rigenerazione urbana può orientare gli interventi finanziabili dai Comuni con gli introiti derivanti dall'alienazione delle strutture prefabbricate costruite a seguito della crisi sismica iniziata nel settembre 1997, ma non generare nuovi oneri”*.

L'articolo 43 modifica l'articolo 58-bis sostituendo i riferimenti al “Consiglio regionale” con “Assemblea legislativa”.

Gli articoli di chiusura 44-45 dispongono in relazione alle disposizioni attuative ed al regime transitorio della novella.

OSSERVAZIONI

L'intervento riformatore coinvolge in modo trasversale la disciplina relativa all'edilizia residenziale sociale.

I profili di maggior rilievo emergono in merito alla revisione dei requisiti minimi di accesso al beneficio nonché in fase di annullamento e di revoca dell'assegnazione dell'alloggio. L'approccio che pare muoversi dalla novella recata dalla legge regionale in esame (15/2021) è di una rinnovata attenzione alle procedure di assegnazione degli alloggi residenziali sociali, al fine di una concreta ed efficace attuazione del soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario delle famiglie e delle persone meno abbienti, ovvero di particolari categorie sociali.

La Relazione Tecnica riconduce le modifiche introdotte all'invarianza finanziaria della norma oggetto di riforma attribuendo sostanzialmente alle stesse natura ordinamentale e/o procedurale. Pertanto, nella stessa il complesso intervento riformatore viene ricondotto ad una “potenziale” invarianza finanziaria, con conseguente conferma della norma finanziaria recata dall'art. 59 della l. reg. n. 23/2003, non interessata da alcuna modifica.

Tuttavia, rilevato che la precitata Relazione tecnico-finanziaria in molteplici casi riconduce le modifiche introdotte ad una potenziale invarianza finanziaria, con ricorrente utilizzo della formula “non appare”, con la nota prot. n. 285 del 23 febbraio 2022 è stato chiesto di relazionare in merito.

Gli uffici di Giunta regionale con la nota n. 400 del 14 marzo 2022 hanno riferito che *“si valuta l’assenza di oneri aggiuntivi rilevabili direttamente dalle modifiche normative introdotte, ma che non si può escludere che a lungo termine si possano generare effetti socioeconomici sull’intero sistema. Rimane comunque a carico del legislatore l’eventuale autorizzazione futura di nuovi interventi e di ulteriori finanziamenti”*.

A tale riguardo si evidenzia che quanto riferito dall’Amministrazione non consente di superare la rilevata inadeguatezza delle valutazioni contenute nella relazione tecnico-finanziaria in merito alla “potenziale” invarianza finanziaria delle disposizioni recate dalla legge in esame, atteso che, come ribadito nella presente Relazione, la copertura finanziaria di un atto di spesa dev’essere adeguatamente e concretamente motivata e non lasciata alla mera “apparenza” e valutazione futura.

5.11 Legge regionale 10 dicembre 2021, n. 16, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate) e alla legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative)

(di iniziativa di Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

La novella è stato oggetto del disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (Atto n. 1008), adottato con deliberazione n. 689 del 2 luglio 2021, depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi nella medesima data e trasmesso alla II Commissione Consiliare Permanente il 22 luglio 2021.

Il testo emendato è stato poi approvato dalla II Commissione Consiliare Permanente – Affari Istituzionali e comunitari con Atto n. 1008/bis, il 12 novembre 2021 e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea legislativa in data 22 novembre 2021.

Il testo, emendato in aula, è stato quindi approvato dall’Assemblea legislativa con deliberazione n. 202 del 30 novembre 2021 e pubblicato sul B.U.R. Serie Generale n. 72 del 13 dicembre 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è costituito da n. 57 articoli ed interviene in modifica del Testo unico Governo del territorio (l. reg. 21 gennaio 2015, n. 1) e della l. reg. 2 aprile 2015, n. 10 in materia di riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali.

Dalla relazione tecnico finanziaria è possibile ricostruire la progressiva evoluzione normativa del T.U. sul Governo del territorio, partendo dalla sua approvazione, risalente al 2015, e fino alle più recenti riforme degli anni 2019 e 2020. In particolare, le modifiche precedenti al testo in esame si sono originate dapprima, dalla necessità di conformare le disposizioni dello stesso ai contenuti della l. reg. n. 8/2018 - con la quale il legislatore regionale è intervenuto in merito a taluni aspetti concernenti l’edilizia libera - nonché alla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2018 - con cui è stata

dichiarata l'illegittimità costituzionale di talune norme del Testo unico non conformi al dettato del DPR n. 380/2001 – e, successivamente dalle riforme nazionali degli anni 2019 e 2020 che hanno determinato ricadute anche a livello regionale.

Le ulteriori modifiche di cui al testo in esame conseguono all'introduzione, nell'ordinamento nazionale, delle norme di semplificazione contenute nel d.l. n. 76/2020, convertito nella legge n. 120/2020, dettate, nell'ambito della crisi economica dovuta all'emergenza pandemica, al fine di favorire l'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture. Invero, pur trattandosi di norme contenenti principi fondamentali in materie di potestà concorrente e, pertanto, ritenute direttamente operative anche nei confronti della legislazione regionale, l'applicazione delle modifiche apportate al DPR n. 380/2001 (con particolare riguardo agli interventi previsti dal "Superbonus 110%") ha comunque reso necessario l'intervento del legislatore regionale volto a chiarire i contenuti e l'applicazione di alcune disposizioni regionali.

Inoltre, nella novella qui in analisi sono confluite anche disposizioni finalizzate ad adeguare il Testo unico al riordino istituzionale di cui alla l. reg. n. 10/2015, con la quale sono state riallocate presso la Regione alcune delle funzioni affidate alle Province, alla disciplina in materia di paesaggistica di cui al d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e al d.p.r. n. 31/2017 (Regolamento recante l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura di autorizzazione semplificata) e, in materia sismica, alle modifiche introdotte al d.p.r. n. 380/2001 dalla legge n. 55/2019 di conversione del d.l. n. 32/2019 (Decreto Sblocca cantieri).

Nello specifico, le modifiche apportate alla l. reg. n. 1/2015, sono di seguito analizzate.

L'articolo 1 modifica l'articolo 6 ridisegnando il perimetro di competenze amministrative territoriali in conformità ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, sono comprese le funzioni amministrative provinciali a favore della Regione.

L'articolo 2 novella l'articolo 7 rubricato "Definizioni di carattere generale" al fine di conformare lo stesso alle novità introdotte al d.p.r. n. 380/2001 dalla legge n. 120/2020. Si tratta, in altri termini, di una revisione di tipo definitorio.

L'articolo 3 interviene in revisione lessicale dell'articolo 28.

Gli articoli 4 e 5 adeguano, rispettivamente, gli articoli 29 e 30, al fine di conformare gli stessi a quanto disposto dalla l. reg. n. 10/2015 in materia di ripartizione di competenze tra Provincia e Regione.

L'articolo 6 interviene a modifica e integrazione dell'articolo 32, mediante adeguamenti connessi alla ripartizione delle competenze tra Provincia e Regione e introduzione di una ulteriore procedura semplificata di variante alla parte strutturale del Piano regolatore generale (PRG) anche nell'ipotesi in cui ciò si renda necessario in seguito alla predisposizione di piani comunali di protezione civile.

L'articolo 7 novella l'articolo 38 dedicato al sistema di premialità per i soggetti attuatori di trasformazioni edilizie e urbanistiche. In particolare, è rimessa ad un atto di indirizzo della Giunta regionale la definizione del valore delle quantità edificatorie fruibili, in incremento rispetto a quella base, in seguito all'eliminazione dei detrattori ambientali. In tal modo, è eliminato il valore del trenta per cento, in quota fissa, come indice di premialità.

L'articolo 8 interviene in modifica dell'articolo 51 ridisegnando le competenze e l'iter procedurale per il rilascio della certificazione di sostenibilità ambientale.

L'articolo 9 novella l'art 89 al fine di adeguare le disposizioni alla pronuncia della Corte costituzionale n. 175 del 20 giugno 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 89 nella parte in cui escludeva nelle zone agricole ogni forma di recinzione. La disposizione introduce, pertanto, la possibilità di realizzare recinzioni a protezione delle colture agricole, delle attività zootecniche e degli edifici, definendone caratteristiche e limitazioni.

L'articolo 10 riforma l'articolo 91 consentendo la possibilità di ampliamento in termini volumetrici, a determinate tipologie di fabbricati, al sussistere di talune condizioni.

L'articolo 11 interviene in modifica dell'articolo 94 relativamente alla procedura di autorizzazione, concessa dal comune, all'abbattimento degli olivi. La novella, in particolare, riforma l'ultimo comma della norma individuando, quale organo competente a rilasciare il previsto parere in caso di abbattimento degli olivi per morte

fisiologica, improduttività ed eccessiva fittezza dell'impianto, l'Agenzia Forestale regionale in luogo dell'unione speciale dei comuni prevista nella precedente formulazione.

Gli articoli 12-13 conformano il dettato degli artt. 95 e 100 in ragione della ridefinizione delle funzioni amministrative tra Provincia e Regione.

L'articolo 14 modifica l'articolo 110 in seguito alla riallocazione in capo alla Regione delle funzioni in materia paesaggistica, come previsto dal riordino di cui alla l. reg. n. 10/2015. In particolare, sono individuate le funzioni nuovamente attribuite alla Regione in luogo della precedente attribuzione alla Provincia. In conseguenza di tali riallocazioni, i proventi delle eventuali sanzioni generate dall'attuazione della disposizione in oggetto saranno a beneficio della Regione. Nella Relazione tecnica a tale riguardo è evidenziato che *"tali sanzioni rappresentano una potenziale nuova entrata per la Regione che viene destinata ad interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La quantificazione delle sanzioni in oggetto non è prevedibile e stimabile. Gli eventuali introiti, di importo comunque irrisorio, vengono accertati per cassa a seguito del versamento della sanzione. Conseguentemente all'eventuale incasso tali introiti dovranno essere destinati nel corrispondente capitolo di spesa per la realizzazione di interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Si dà atto che nel bilancio di previsione regionale risultano già istituiti il capitolo di entrata 00541_E [00451_E] al Titolo 3, Tipologia 200 ed il corrispondente capitolo di spesa 08433_S alla Missione 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale", per i quali non è previsto alcuno stanziamento nel triennio 2021-2023. Le eventuali entrate derivanti dall'accertamento delle sanzioni di cui alla disposizione in esame saranno iscritte sia nella Parte entrata che nella Parte spesa del Bilancio solo a seguito della loro riscossione"*.

L'articolo 15 novella l'articolo 111 al fine di coordinarne le disposizioni con le novità introdotte dalla precitata l. reg. n. 10/2015. In particolare, viene rivisto anche il rinvio di cui comma 8 alla normativa statale di cui al d.p.r. n. 31/2017 al fine perimetrare il rapporto tra autorizzazione paesaggistica, interventi edilizi non soggetti a titolo abilitativo e quelli soggetti a titolo abilitativo.

L'articolo 16 riforma l'articolo 112 prevedendo, nell'ottica dello snellimento dei procedimenti, un ampliamento delle fattispecie di esonero dal parere della commissione, esteso anche per gli interventi riconducibili alle ipotesi di esclusione previste dal D.P.R. 31/2017.

L'articolo 17 riforma l'articolo 114 inserendo l'obbligo di presentare al comune ai fini dell'agibilità dell'immobile, anche i progetti relativi agli impianti in materia di fonti rinnovabili di energia.

L'articolo 18 novella l'articolo 118 rubricato "Attività edilizia senza titolo abilitativo" e, conformando le disposizioni in esso contenute alla declaratoria di illegittimità costituzionale, pronunciata con sentenza n. 68/2018, elimina tra le categorie di interventi ivi elencati, le opere interne alle unità immobiliari.

L'articolo 19 interviene in revisione dell'articolo 123 al fine della correzione di un mero errore materiale di riferimento alla VAS (Valutazione Ambientale Strategica) in luogo della VIA (Valutazione Impatto Ambientale) nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso per costruire.

L'articolo 20 inserisce nella struttura della l.r. n. 1/2015 l'articolo 139-bis - rubricato "Stato legittimo degli immobili". Il legislatore regionale introduce, dunque, la definizione di stato legittimo dell'immobile adeguando la normativa regionale alla novella *ex lege* n. 120/2020 intervenuta in riforma del DPR 380/2001. La disposizione implementa il procedimento del permesso per costruire con la documentazione relativa all'asseverazione del tecnico abilitato circa lo stato legittimo dell'immobile.

L'articolo 21 modifica l'articolo 140 in tema di controlli sui titoli e sulle opere eseguite. In particolare, in conseguenza della riparametrazione delle funzioni amministrative tra Provincia e Regione, viene nuovamente riconosciuta la Regione quale destinataria dei controlli effettuati dai competenti uffici comunali.

L'articolo 22 novella l'articolo 141 sempre in materia di ridefinizione delle competenze tra Provincia e Regione e, in particolare, in merito alla funzione di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia. Inoltre, si modifica il procedimento di constatazione dell'inosservanza di disposizioni circa la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

garantendo l'intervento degli Organi regionali unitamente al Commissario ad acta per le necessarie comunicazioni all'autorità giudiziaria.

Gli artt. 23-26 novellano gli artt. 143-146 conformando le disposizioni in essi contenute al riordino delle funzioni amministrative regionali a seguito della l. reg. n. 10/2015.

L'articolo 27 introduce l'articolo 147-*bis* – rubricato “Tolleranze costruttive” e l'articolo 147-*ter* – rubricato “Spessori dei solai”. La modifica concerne nell'introduzione di uno specifico articolo dedicato alle tolleranze costruttive, analogamente a quanto disposto dall'articolo 34-*bis* del d.p.r. n. 380/2001. In particolare, si ribadisce il valore del 2% rispetto alle misure indicate nel titolo edilizio, entro il quale non si ha violazione edilizia e viene specificato che la condizione preliminare affinché non sia integrata una violazione edilizia è che le difformità non comportino una violazione della disciplina dell'attività edilizia, che non sia pregiudicata l'agibilità dell'immobile e che non siano interessati gli edifici rientranti nella tutela del d.lgs. n. 42/2004. L'articolo 147-*ter* dispone in via consequenziale ed attuativa alle prescrizioni dell'articolo 147-*bis*.

Gli articoli 28-32 novellano gli artt. 148-150-151-152-154 della l. reg. n. 1/2015 in termini lessicali, ancora in conseguenza del riordino delle funzioni amministrative regionali *ex* l. reg. n. 10/2015, riattribuendo alla Regione funzioni già conferite alle Province.

L'articolo 33 modifica l'articolo 157 adeguandone la terminologia alle Norme Tecniche per le Costruzioni 2018.

Gli articoli 34-35 intervengono in modifica dell'articolo 164 e 178 adeguando le funzioni amministrative in capo alla Regione in conseguenza del riordino di cui alla l.r.10/2015. Nella prima fattispecie è disciplinato il procedimento relativo alla certificazione di sostenibilità ambientale; nella seconda è cristallizzata la competenza della Regione relativamente alla domanda di autorizzazione a costruire nuove linee ed impianti elettrici secondo le caratteristiche definite dalla norma.

L'articolo 36 novella l'articolo 199 riallineando in capo alle competenti strutture dirigenziali regionali le funzioni di controllo (articolo 68 DPR 380/2001) e di accertamento delle violazioni (articolo 69 DPR 380/2001), in seguito al riordino delle funzioni amministrative.

L'articolo 37 modifica e integra l'articolo 201, inserendo aggiornamenti necessari a raccordare le procedure alle nuove categorie di interventi in materia di semplificazione sismica *ex* articolo 94-*bis* del d.p.r. n. 380/2001 e alle linee guida nazionali (decreto 30 aprile 2020). In tale senso, distingue i procedimenti cui è subordinato il rilascio dell'autorizzazione sismica e quelli a cui la normativa subordina l'inizio dei lavori.

L'articolo 38 riforma l'articolo 202 inserendo il comma 1-*bis* con cui il legislatore regionale implementa l'iter procedimentale finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione sismica. Sono, così, enucleati i documenti che il soggetto interessato è tenuto ad allegare alla richiesta. Introduce, inoltre, il comma 5-*bis* affinché sia garantito il raccordo tra l'intervento riformatore di cui al d.p.r. n. 380/2001 e la legislazione regionale.

L'articolo 39 introduce l'articolo 202-*bis* – rubricato “Parere regionale di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni per lavori pubblici”. La norma inserisce disposizioni volte a supportare i soggetti attuatori nell'iter necessario ai fini di conformità con quanto prescritto dal d.lgs. n. 50/2016. In particolare, è richiesto il parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti al cui rilascio è chiamato l'Ufficio Speciale Ricostruzione Umbria.

L'articolo 40 novella l'articolo 203 garantendo il raccordo tra le nuove procedure semplificate di cui all'art. 94-*bis* del d.p.r. n. 380/2001 e le disposizioni regionali. Inoltre, il termine per il rilascio dell'autorizzazione o del diniego al richiedente è abbreviato a trenta giorni in luogo dei sessanta della normativa previgente.

L'articolo 41 riforma l'articolo 204, inserendo in tema di depositi sismici, gli aggiornamenti necessari a riaccordare le procedure alle nuove categorie di interventi in materia di semplificazione "sismica" di cui all'art. 94-*bis* del d.p.r. n. 380/01 e alle linee guida nazionali (decreto 30 aprile 2020).

L'articolo 42 modifica l'articolo 205 relativo al procedimento di avvio del progetto esecutivo per i lavori di minore rilevanza in zona sismica. Nello specifico, l'intervento coordina il presente articolo con le modificate disposizioni di riferimento al fine di un'applicazione omogenea sia da un punto di vista procedimentale che sostanziale, in relazione alla tipologia di lavori individuati.

L'articolo 43 introduce l'articolo 205-*bis* – rubricato “Procedimento per preavviso e deposito di interventi privi di rilevanza”. Anche in questo caso la ratio sottesa è di raccordare la normativa regionale con le novità introdotte dall'articolo 94-*bis* del d.p.r. n. 380/2001, in merito alle ipotesi di interventi edilizi privi di rilevanza.

L'articolo 44 novella l'articolo 206 inserendo, in tema di certificato di rispondenza e di asseverazione, gli aggiornamenti necessari a adeguare le disposizioni regionali alle novità introdotte *ex* articolo 67 del d.p.r. n. 380/2001, come modificato dalla legge n. 55/2019. Inoltre, è prescritto l'invio della certificazione di regolare esecuzione e del verbale di collaudo alla Regione al fine di dare attuazione al sistema di controlli e sanzioni disposto dalla normativa di settore.

L'articolo 45 novella l'articolo 207 conformando l'iter procedimentale alle novità legislative del complessivo sistema riformato con le più recenti novità in particolare, esclude la trasmissione della verifica tecnica e valutazione di sicurezza di edifici e infrastrutture esistenti alla Regione ma tale adempimento resta in capo al Comune competente per territorio.

L'articolo 46 modifica l'articolo 208. Si tratta di un aggiornamento di raccordo con la riforma che ha coinvolto l'articolo 94-*bis* del d.p.r. n. 308/2001. Più nel dettaglio, sono implementati specifiche procedurali necessarie al fine dell'attuazione delle attività di controllo e vigilanza riconosciute in capo alla Regione.

L'articolo 47 interviene sull'articolo 210 sostituendo il comma 3 e individuando, quale soggetto terminale del deposito della documentazione inerente al collaudo statico, la Regione in luogo della Provincia di cui alla previgente formulazione.

L'articolo 48 novella l'articolo 211 con una modifica resa necessaria in conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 250 ad opera del successivo articolo 50. Si tratta, dunque, di un intervento di coordinamento legislativo.

L'articolo 49 modifica l'articolo 241, sempre in materia di riallocazione di funzioni in capo alla Regione in luogo della Provincia, in seguito al riordino delle funzioni amministrative.

L'articolo 50 sostituisce l'articolo 250 recante "Atti di indirizzo in materia sismica". In particolare, sono ridefinite le competenze della Giunta regionale in merito agli atti di indirizzo da questa adottati in materia. L'ampliamento delle competenze riconosciute in capo alla Regione è il riflesso del riordino delle funzioni tra i diversi organi regionali ad opera della l. reg. n. 10/2015. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria, la novella attua quanto già attuato in fase di sperimentazione ex D.G.R. n. 596/2020 e *"si ritiene invariato l'effetto sulle entrate regionali"*.

L'articolo 51 introduce modifiche all'articolo 252 in attuazione del riordino delle funzioni amministrative regionali tra provincia e Regione di cui alla l. reg. n. 10/2015.

L'articolo 52 novella l'articolo 257 conformando la disposizione alla nuova perimetrazione delle funzioni amministrative e specificando che l'Osservatorio regionale sull'abusivismo edilizio si avvale dei dati resi dai comuni e dall'Autorità giudiziaria competente.

L'articolo 53 novella l'articolo 266. Anche in questo caso il legislatore regionale modella la disposizione alla nuova articolazione di competenze riconosciuta in capo alla Regione in luogo della Provincia incentrando, in tal modo, i poteri sostitutivi nelle ipotesi di approvazione di strumenti urbanistici generali in capo alla Regione.

L'articolo 54 introduce modifiche all'articolo 269 concernente il regime sanzionatorio in materia di costruzioni in zona sismica. In particolare, oltre al rinvio al regime sanzionatorio previsto dal d.p.r. n. 380/2001 (parte II, Capo II, Sezione III), le modifiche dispongono anche l'abolizione della sanzione amministrativa "supplementare" regionale, in considerazione della esiguità della stessa e dalla presenza di ulteriori sanzioni (amministrative e penali).

A tale riguardo, nella Relazione tecnico-finanziaria (atto 1008/bis parere della commissione consiliare competente) è segnalato che *"in relazione all'esiguità della stessa", vale ricordare che:*

- Numero sanzioni effettuate dal 2019 (DGR 347 del 25/03/2019) fino ad oggi: n.ro 27
- Importo di ogni sanzione: euro 666,00
- Importo totale delle sanzioni: euro 17.982,00 (in quasi 2 anni e mezzo).

L'abolizione della sanzione di cui al primo periodo del comma 3 dell'articolo 269 non determina minori entrate nel Bilancio regionale. Gli eventuali introiti derivanti da tali sanzioni, non essendo prevedibili nella quantità e di importo irrisorio, vengono eventualmente accertati nel bilancio regionale per cassa, a seguito del loro versamento.

Da tale disposizione non derivano, pertanto, nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio regionale, in quanto non è previsto alcuno stanziamento in bilancio per l'introito delle sanzioni in oggetto”.

L'articolo 55 interviene in modifica della l. reg. 2 aprile 2015, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali). Nello specifico, la norma conforma i riferimenti normativi contenuti nell'allegato alla legge alle nuove definizioni in materia di abusivismo edilizio.

L'articolo 56 e l'articolo 57 recano le disposizioni transitorie e finali e il termine di entrata in vigore.

OSSERVAZIONI

L'intervento di riforma recato dalla legge regionale in esame - che interessa in maniera diffusa la struttura complessiva della Testo unico di Governo del territorio - seppur massiccio nella sua portata non modifica né l'articolo 272 (Clausola valutativa) né l'articolo 273 (Norma finanziaria). In tal senso, secondo quanto riportato dalla relazione tecnico – finanziaria, *“la legge risulta complessivamente neutrale dal punto di vista finanziario e non determina nuovi o maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale”.*

Tuttavia, si è rilevato che la precitata relazione tecnico-finanziaria non fornisce esaustiva illustrazione:

- degli effetti conseguenti alla ripermimetrazione delle funzioni in materia tra Regione e Province;
- dell'invarianza finanziaria delle disposizioni introdotte dall'articolo 39 in merito al *“Parere regionale di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni per lavori pubblici”.*

Su tali aspetti sono stati, pertanto, chiesti chiarimenti con la precitata nota prot. n. 285 del 23 febbraio 2022, indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa.

Relativamente alla prima questione è stato riferito che *“con la LR 10/2015 di “Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative” con cui sono state riallocate le funzioni tra i diversi enti in particolare tra la Regione e le Province, si è dato atto anche della copertura finanziaria delle suddette riallocazioni di funzioni esplicitata nell’Art. 15 Norma finanziaria della stessa legge regionale. Di conseguenza le modifiche introdotte con la lr 16/2021 nella lr 1/2015 in esame sono adeguamenti normativi conseguenti tale riallocazione di funzioni e risorse già avvenuta dal 2015 ad oggi e pertanto la cui copertura finanziaria è dettata dalla norma finanziaria suddetta art. 15 della lr 1/2015”*.

Riguardo a quanto osservato in merito all’articolo 39 è stato evidenziato che: *“si rileva che la Giunta regionale con DGR 331 del 14 aprile 2021 Disciplina per il rilascio dei “pareri di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni” per lavori pubblici ex comma 2-ter, articolo 5 della legge n. 186/04 di competenza di soggetti attuatori pubblici o dell’Amministrazione regionale. aveva deliberato:*

- di ribadire che l’Autorità regionale competente in materia sismica è il Servizio regionale Rischio idrogeologico, idraulico e sismico, difesa del suolo;*
- che il soggetto attuatore ha facoltà di richiedere all’Autorità regionale competente in materia sismica il “parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti”, utile alla verifica di cui all’articolo 26 del D.lgs. n. 50/16 e finalizzato alla validazione dei progetti a cura degli stessi soggetti interessati;*
- che il “parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti” è sempre rilasciato dall’Autorità regionale competente in materia sismica per i lavori pubblici a titolarità dell’Amministrazione regionale o per i quali la Regione abbia individuato proprio personale a svolgere ruoli tecnici specifici (RUP, DL, collaudatore statico e collaudatore tecnico-amministrativo);*
- che per i lavori pubblici della ricostruzione post sisma 2016 non ricadenti nelle fattispecie del punto precedente, il soggetto attuatore ha facoltà di richiedere all’Ufficio Speciale Ricostruzione Umbria (USR Umbria) il “parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti” suddetto;*
- di stabilire che il rimborso forfettario di cui all’articolo 211 della l. reg. n. 1/2015 non è corrisposto per i lavori pubblici dell’Amministrazione regionale per il rilascio del “parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti”;*

- di ribadire che, per i lavori pubblici dell'Amministrazione regionale, il rimborso forfettario di cui all'articolo 211 della l. reg. n. 1/2015 non è corrisposto per il rilascio dell'autorizzazione sismica preventiva o per il deposito dei progetti;
- di stabilire che il rimborso forfettario di cui all'articolo 211 della l. reg. n. 1/2015 è corrisposto dai Soggetti attuatori pubblici diversi dall'Amministrazione regionale per il rilascio del "parere di conformità alle norme tecniche sulle costruzioni vigenti" da parte dell'Autorità regionale competente in materia sismica nella misura prevista della D.G.R. n. 596/2020 per le "autorizzazioni in zona sismica" o per i "preavvisi scritti e depositi".

5.12 Legge regionale 20 dicembre 2021, n. 17, “Modificazioni e integrazioni di leggi regionali”

(di iniziativa di Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (Atto n. 1119), adottato con deliberazione n. 1128 del 17 novembre 2021, depositato alla Sezione Flussi documentali e Archivi in data 18 novembre 2021 e trasmesso in data 19 novembre 2021 alla I, II e III Commissione Consiliare Permanente. Il testo è stato emendato in Commissione e poi approvato dalla I Commissione – Affari Istituzionali e Comunitari (Atto n. 1119bis) in data 6 dicembre 2021 e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea legislativa in data 7 dicembre 2021.

Il provvedimento legislativo è stato emendato in Aula e deliberato dall’Assemblea legislativa nella seduta del 14 dicembre 2021, con deliberazione n. 2019.

Infine, il testo definitivo sul B.U.R. – Serie Generale n. 76 del 29 dicembre 2021.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il provvedimento legislativo è composto da nove articoli che intervengono in modifica di differenti testi di legge, come di seguito riportati:

- l. reg. 21 marzo 1995, n. 11 “Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi”;
- l. reg. 23 dicembre 2011, n. 18 “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell’Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”;
- l. reg. 3 febbraio 2021, n. 1 “Disposizioni in materia di soccorso alpino e speleologico”;
- l. reg. 29 marzo 2021, n. 7 “Modificazioni ed integrazioni della l. reg. 22 dicembre 2008, n.22 – Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali”;
- l. reg. 8 marzo 2021, n. 3 “Disposizioni collegate alla Legge di Stabilità 2021-2023 della Regione Umbria”;

- l. reg. 21 ottobre 2021, n. 14 “Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2020”.

In particolare, l’articolo 1, introdotto con emendamento, novella gli articoli 2-ter e 4 della l. reg. n. 11/1995. Con la prima modifica sono implementati i documenti richiesti a supporto della proposta di nomina o di designazione delle cariche di competenza regionale; con la modifica dell’articolo 4, invece, si interviene in tema di cumulabilità degli incarichi con espresso richiamo alle tipologie di incarichi cumulabili di cui al comma 4-ter. Nell’emendamento si legge che le proposte di modifica hanno natura ordinamentale e che dall’attuazione delle stesse non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

L’articolo 2, anch’esso introdotto con emendamento, interviene in modifica dell’articolo 71 della l. reg. n. 18/2011 che disciplina in merito alle risorse umane dell’Agenzia forestale regionale. La novella specifica il riferimento alla durata dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato individuata ora in “120 giornate lavorative” rispetto alla previgente formulazione di “120 giorni”. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria, la modifica si è resa necessaria al fine di evitare disfunzioni organizzative nella gestione dei cantieri, pur restando nell’ambito del limite delle 180 giornate di lavoro effettivo svolte presso lo stesso datore di lavoro nei dodici mesi precedenti indicato nel contratto collettivo nazionale per gli addetti del settore, durata oltre la quale si viene a configurare un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

La relazione tecnico-finanziaria posta a corredo dell’emendamento specifica che la proposta consente di assicurare una maggiore operatività all’attività dell’Agenzia *“fermo restando che, come stabilito dalla legge, tali assunzioni sono effettuate nei limiti delle risorse disponibili nell’anno per la realizzazione dei lavori e, quindi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

L’articolo 3 e l’articolo 4 modificano la l. reg. n. 1/2021. In particolare, l’articolo 3 abroga il comma 2, dell’articolo 1, eliminando, nell’ambito degli interventi di soccorso alpino e speleologico, il rinvio al coordinamento con i piani provinciali per la ricerca delle persone scomparse approvati dal Prefetto, al fine di aderire alla richiesta formulata in

tal senso dal Ministero dell'Interno e volta a conferire alla l. reg. n. 1/2021 maggiore coerenza con la normativa statale.

L'articolo 4 interviene sulle dell'articolo 2 "Soccorso ed elisoccorso" eliminando dal comma 1 il rinvio al carattere non sanitario delle prestazioni - anche in tal caso secondo le indicazioni del Ministero dell'Interno che proponeva di limitare le competenze del servizio al solo trasporto sanitario - e abrogando, di conseguenza, il comma 5 che espressamente rinviava all'attività di soccorso non sanitario.

L'articolo 5 interviene in modifica dell'articolo 5, comma 1, della l. reg. n. 7/2021. In particolare, la revisione attiene all'implementazione dei principi alla cui conformazione deve attenersi l'espletamento della procedura ad evidenza pubblica necessaria per il rilascio della concessione per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali, inserendo anche il rispetto del principio di tutela del paesaggio.

L'articolo 6 interviene in modifica della legge regionale n. 3/2021 "Disposizioni collegate alla Legge di stabilità 2021-2023 della Regione Umbria" al fine di rendere coerenti con il d.lgs. n. 165/2001 le disposizioni ivi contenute ai commi 3 e 5, dell'art. 15, riferite alle funzioni in materia di formazione. Tali disposizioni, come evidenziato nella relazione tecnico-finanziaria, hanno natura ordinamentale e non comportano impegni di spesa a carico del bilancio regionale.

Infine, gli articoli 7 e 8 intervengono in modifica della l. reg. n. 14/2021 "Rendiconto generale dell'Amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2020" per correzione di meri errori materiali.

Conclusioni

Nell'anno 2021 la Regione Umbria ha adottato diciassette leggi regionali di cui dodici di iniziativa di Giunta regionale e sette di iniziativa consiliare.

La presente analisi ha riguardato solo dodici leggi regionali in quanto le restanti cinque, 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.

In merito alle singole leggi regionali sinteticamente è possibile rilevare:

- l'assenza di adeguata illustrazione della invarianza finanziaria delle disposizioni di cui agli articoli 5, 20 e 21 della l. reg. n. 11/2021, in ordine alle quali, quanto riferito dall'Assemblea legislativa in risposta alla richiesta istruttoria del 23 febbraio 2022, risulta tuttora generico e non circostanziato alle specifiche misure introdotte dalle stesse e non fornisce, in particolare, alcuna dimostrazione in merito alla effettiva copertura degli oneri connessi nell'ambito del *"complesso delle risorse a disposizione"*;
- l'inadeguatezza delle valutazioni contenute nella relazione tecnico-finanziaria in merito alla *"potenziale"* invarianza finanziaria delle disposizioni di cui alla l. reg. n. 15/2021, anche in questo caso confermata in esito alle richieste istruttorie, atteso che, come ribadito nella presente Relazione, la copertura finanziaria di un atto di spesa dev'essere adeguatamente e concretamente motivata e non lasciata alla mera *"apparenza"* e valutazione futura.

Permangono, pertanto, le osservazioni mosse da questa Sezione, già nelle precedenti Relazioni, circa la tecnica legislativa adottata dalla Regione. In particolare, rileva in tal senso anche la disomogeneità dei documenti di corredo degli atti normativi che rende maggiormente difficoltosa la ricostruzione della copertura finanziaria dei singoli provvedimenti normativi. Altresì, persiste una chiara propensione descrittiva, spesso

sovrapposta ad elementi di carattere marcatamente finanziari, che non favorisce l'efficace enucleazione degli aspetti oggetto di analisi.

Condizioni queste, che, come già ripetutamente segnalato, rischiano di riflettersi sull'efficacia dell'analisi finanziaria e, in definitiva, sulla corretta attuazione dell'obbligo di copertura.

Sul punto, l'Amministrazione, in risposta alla richiesta istruttoria al Presidente dell'Assemblea legislativa (nota prot. n. 1834 del 14 ottobre 2021) *"di comunicare le misure adottate per il superamento delle criticità rilevate [...], con deliberazione n.51/2021/RQ in relazione all'anno 2020"*, con nota di risposta del 27 ottobre 2021 è stato riferito *"che è stato avviato l'iter di approvazione del disegno di legge di modifica della l. reg. n.13/2000, propedeutica all'aggiornamento anche della [...] relazione tecnica"*³⁸ e che *"a fronte di tali previsioni legislative dovranno verosimilmente essere aggiornati gli schemi di relazione tecnica allegati alle proposte di legge e agli emendamenti [...], già approvati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 201 del 15 marzo 2017, e in quell'occasione potrà essere*

³⁸ In dettaglio è stato riferito che *"in data 9 settembre 2021 è stato trasmesso all'Assemblea legislativa il disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (DGR n. 829 del 08.09.2021), Atto consiliare n. 1042, avente ad oggetto "Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28.02.2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della regione dell'Umbria)". L'Atto è stato assegnato in pari data all'esame della I Commissione consiliare competente per materia e illustrato a cura dell'Assessore al Bilancio nella seduta del 4 ottobre 2021. Sul punto si segnala in particolare, l'art. 43 che sostituisce l'art. 49 della l.r. 13/2000. Il nuovo art. 49 rubricato "Leggi di spesa", stabilisce ai commi 2 e 3 che: <<2. I disegni di legge e gli emendamenti che comportino conseguenze finanziarie sono corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.*

3. La relazione tecnica:

a) esplicita le metodologie seguite ed i criteri di calcolo impiegati per la quantificazione;
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 disegni di legge che non determinano nuove o maggiori spese ovvero corredate 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.">>

L'art. 45 dell'Atto in esame nel sostituire, invece, l'art. 51 della l.r. 13/2000 rubricato *"proposte di legge"* specifica al comma 6 che *"le proposte di legge di iniziativa consiliare sono corredate di una relazione contenente gli elementi di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 49."*

In base all'art. 31, comma 1, del Reg. interno l'esame da parte della I Commissione deve concludersi *"entro e non oltre due mesi dall'assegnazione"*, salvo la possibilità di chiedere da parte del Presidente della Commissione la proroga per un periodo, comunque, non superiore ad un mese. All'esito della conclusione dei lavori l'Atto n. 1042, come licenziato dalla Commissione, sarà iscritto tempestivamente ai lavori dell'Aula".

conseguentemente valutata la loro implementazione al fine del recepimento delle indicazioni espresse dalla Sezione di controllo della Corte di conti nella Relazione allegata alla deliberazione n. 51/2021/RQ.

A questo proposito, nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, l'obiettivo del superamento dei rilievi sollevati dalla Sezione di controllo della Corte dei Conti, su alcuni dei quali valgono le considerazioni sopra appena accennate, potrà perseguirsi in modo più efficace e definitivo, condividendo con la medesima i possibili contenuti delle schede di relazione tecnica da allegare alle proposte di legge e agli emendamenti anche al fine di adottare un linguaggio tecnico comune e rappresentando le criticità che possono emergere laddove si tratti della copertura finanziaria di proposte di legge di iniziativa consiliare, in particolare delle minoranze o di emendamenti consiliari".

A tale riguardo, nel prendere atto dell'avvio del procedimento di revisione della legge regionale di contabilità (l. reg. n. 13/2000) - del quale l'Amministrazione aveva già riferito l'intento nel corso dell'adunanza predibattimentale del 9 novembre 2020 (riferita al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione 2019) - e che risulta ad oggi non ancora concluso, si invita l'Amministrazione ad attivarsi per una sollecita conclusione dello stesso al fine di pervenire, in via definitiva, al superamento delle rilevate criticità e consentire la valutazione degli aspetti finanziari in termini adeguati, uniformi e sistematici.

