



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2023 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2023 dalla Regione Umbria
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi

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

Magistrato:

Presidente Antonello Colosimo

Hanno collaborato:

Dott.ssa Gabriella Di Martino

Dott.ssa Antonella Castellani

INDICE

1. Premessa	6
2. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti - Il quadro normativo di riferimento	6
3. La verifica della copertura finanziaria	10
3.1. Il carattere “oneroso” della norma	10
3.2. La morfologia giuridica degli oneri finanziari	11
3.3. La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria	13
3.3.1 La Relazione tecnica.....	19
3.3.2 La clausola di neutralità o invarianza finanziaria	23
3.4. L’individuazione dei mezzi di copertura.....	25
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale	30
4.1. La giurisprudenza della Corte cost. su leggi della Regione Umbria	46
5. Le fonti normative della Regione Umbria	49
6. Le singole leggi regionali emanate nel 2023	53
6.1 Legge regionale 6 marzo 2023, n. 1, “Disciplina dell’assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Umbria e determinazione del canone in attuazione dell’articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica).”	55
6.2 Legge regionale 6 marzo 2023, n. 2 “ Disposizioni in materia di amministrazione condivisa.”	67
6.3 Legge regionale 13 marzo 2023, n. 3 “Ratifica dell’intesa per l’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.”	72
6.4 Legge regionale 18 aprile 2023, n. 4, “ Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) - Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione.”	75
6.5 Legge regionale 26 aprile 2023, n. 5, “Disposizioni regionali per la promozione e la valorizzazione dei Viaggi della Memoria.”	80
6.6 Legge regionale 26 maggio 2023, n. 6, “ Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura).”	83

6.7 Legge regionale 26 maggio 2023, n. 7, <i>“Ulteriore modificazione alla legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).”</i>	89
6.8 Legge regionale 15 settembre 2023, n. 10, <i>“Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 2021, n. 15 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 – Norme di riordino in materia di Edilizia Residenziale Sociale).”</i>	90
6.9 Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 11 <i>“Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola.”</i>	92
6.10 Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 12 <i>“Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti DE.CO.”</i>	103
6.11 Legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13, <i>“Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età.”</i>	107
6.12 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 14, <i>“Correzione di errore materiale. Modificazione alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età).”</i>	126
6.13 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15, <i>“Modificazioni e integrazioni di leggi regionali – Norma di abrogazione.”</i>	127
7. Contraddittorio con la Regione in ordine alle criticità rilevate	138
8. Rilievi formulati nel precedente Referto – Follow-up	140
9. Conclusioni.....	141

1. Premessa

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

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

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

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

Il principio di copertura delle leggi di spesa enunciato dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo il quale *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*, è

declinato nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica)¹ le cui disposizioni costituiscono, nel complesso, regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio, espresso dal primo comma del richiamato articolo 81 della Costituzione².

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

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116)", ha affermato che *"da ciò discende l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge n. 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5 (Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012). Le Regioni, dunque, sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria*

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, legge n. 196/2009, come modificato dalla legge n. 163/2016.

sancito dall'art. 81 Cost. “. Pertanto, a livello normativo, ciascuna Regione è tenuta ad attivarsi per effettuare una esaustiva e corretta ricognizione delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa.

Il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche dal d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” il quale, all’articolo 38, dispone che *“1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.”*

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

La Relazione, oltre all’esigenza di conferire maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell’articolo 81 della Costituzione, è finalizzata a *“[...] arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR), nell’ambito della funzione ausiliaria che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere nell’interesse delle Assemblee regionali, sia per segnalare eventuali situazioni critiche in grado di incidere

sugli equilibri di bilancio, che per sollecitare l'adozione di opportune misure correttive. Per questi motivi, nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte dei conti, delle indicazioni per migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale.

La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla Corte dei conti è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale la relazione sulle leggi di spesa è “[...]funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di ‘autocorrezione’ nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio”.^{4 5}

Riguardo alla “tempistica” di approvazione della Relazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che la stessa “*deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest’ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell’esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell’esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L’emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)*”.⁶

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

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

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

3. La verifica della copertura finanziaria

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

Dopo il preliminare riscontro della “onerosità” della legge, la verifica circa la sussistenza della copertura finanziaria presuppone tre distinti profili di accertamento, riguardanti: (i) l’individuazione della tipologia (morfologia) giuridica degli oneri finanziari; (ii) la quantificazione dei medesimi oneri; (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 costituzionale 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 costituzionale n. 4/2014 e n. 224/2014);

- esiste una spesa nuova anche quando si stabilisce la protrazione nel tempo di una spesa già prevista, di cui era già indicata la scadenza (*cfr.* Corte cost. n. 115/2012); è, pertanto, onerosa la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa;
- le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una “esplicita indicazione” del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex multis*, Corte costituzionale 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 (*cfr.* Corte costituzionale 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 (*cfr.* Corte costituzionale n. 106/2021).

Si ritiene, in sintesi, che la Regione, in via generale, sia sempre tenuta a seguire l'*iter* deliberativo e procedurale previsto dalla legge di contabilità pubblica a presidio della corretta applicazione del principio di copertura finanziaria, anche con riguardo a leggi che si reputino “non onerose”. Si tratta di dimostrare, comunque, la supposta “non onerosità”⁷.

3.2. La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'esatta qualificazione “morfologica” dell'onere si pone, unitamente alla sua quantificazione, come presupposto indefettibile per l'individuazione di una adeguata copertura finanziaria. La tipologia dell'onere derivante dalla norma sostanziale è

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

desumibile dal contenuto e dalle indicazioni della norma medesima e, nello specifico, le spese possono essere distinte “morfologicamente” in relazione al carattere inderogabile o meno dell’onere.

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

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

b) tra i “fattori legislativi” rientrano *“le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l’importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio”*. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria⁸;

c) “spese di adeguamento al fabbisogno” sono le spese *“diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni”*; in tal caso la legge, anziché disporre un’autorizzazione di spesa, contiene una mera previsione di spesa,

⁸ 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, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe un atto amministrativo di ripetizione delle somme volto a compensarne gli effetti”*.

limitandosi ad una stima o “previsione” dell’onere⁹. Queste spese non sono predeterminate legislativamente, ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Come si dirà nel successivo paragrafo, le riportate differenziazioni morfologiche sono propedeutiche alla individuazione, volta per volta, della specifica modalità di copertura finanziaria richiesta dalla legge di contabilità. Ne consegue che eventuali anomalie riscontrabili nella norma, tali da configurare l’omessa indicazione o la non corretta connotazione morfologica dell’onere (ovvero la mancanza, o inadeguatezza, della relativa quantificazione), 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 stessa¹⁰ - si sostanzia *“in una valutazione dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio”* (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 10/2013 e n. 8/2021).

Riguardo alla quantificazione della spesa operata con la tecnica del cosiddetto “tetto di spesa”, con cui si procede ad individuare il limite massimo di stanziamento entro il quale vanno contenute le prestazioni disposte dalla norma legislativa, così come ribadito

⁹ 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 [...]”*.

¹⁰ *Cfr.* Corte cost. n. 386/2008.

dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR, *“occorre escludere che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari. In tale fattispecie si rende, infatti, necessaria un’attenta quantificazione degli oneri, per misurarne l’impatto finanziario, diretto e indiretto, tenendo in debito conto che – ove ciò non sia possibile – l’ordinamento ammette anche la possibilità di dar luogo ad una previsione di spesa a fronte di oneri solo valutati, senza che, conseguentemente, tale previsione possa assumere le caratteristiche dell’invalidità, stante le sue connotazioni inevitabilmente indicative del relativo impatto. Nei casi in questione l’indicazione di una clausola di salvaguardia consentirà di far fronte ad una eventuale eccedenza, nel corso del tempo, dell’onere rispetto alla copertura.”*

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

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

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

norme di contabilità statale (articolo 30, comma 6, della legge n. 196/2009) e regionale (articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011), una volta definitivamente assodato che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, pongono il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il quantum anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva. Tutto ciò merita di essere sottolineato perché, come già accennato, nella prassi delle Regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'articolo 81, terzo comma, Cost." (par. 4.11)¹¹.

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

- a differenza delle leggi di spesa autorizzata - le cui disposizioni "hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi" (articolo 17, comma 10, della legge di contabilità pubblica n. 196/2009), con conseguente

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

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

impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti - le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese inderogabili o meramente previste, impongono all'Ente di assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, di verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato¹²;

- il monitoraggio delle spese inderogabili riguarda in modo particolare le leggi costitutive di *"diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse"* e comporta l'obbligo di *"apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture"*. Ciò al fine di *"compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti."* In tale ottica, qualora le previsioni di spesa risultassero sottodimensionate, *"l'Ente è tenuto ad individuare concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 10/2013/INPR);
- anche a fronte di una mera stima o previsione della spesa, l'Ente dovrà assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato;
- le spese autorizzate e quelle meramente previste, a differenza di quelle inderogabili, *"possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione"* (articolo 23, comma 3, legge n. 196/2009)¹³;

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

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

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

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

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

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

costituzionale sentenza n. 274 del 2017)¹⁴.

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

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

A livello normativo, in sede di adeguamento dell’ordinamento contabile regionale ai principi costituzionali dell’equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, particolare attenzione dovrà essere prestata a due istituti previsti dalla legge n. 196/2009: la relazione tecnica (v. paragrafo 3.3.1) e la clausola di neutralità o invarianza finanziaria (v. paragrafo 3.3.2).

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

3.3.1 La Relazione tecnica

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

L'articolo 17, comma 3, della legge n. 196/2009, dispone che *"i disegni di legge [...] gli emendamenti [...] che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica [...] sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per le spese correnti e per le minori entrate, degli oneri annuali fino a completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. [...] Nella relazione sono indicati i dati e i mezzi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare [...]"*. La disposizione prevede inoltre l'obbligo di allegare alla relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (in sostanza, del risultato d'amministrazione), del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche (risultato di cassa) e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni¹⁵.

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

¹⁵ L'obbligo di allegare alla relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari è stato introdotto nella normativa regionale dall'articolo 46 comma 2, lettera f) della legge regionale 25 luglio 2022 n. 9 "Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n.13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria)" il quale dispone che "[La relazione tecnica di cui al comma 2] contiene un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari dell'intero provvedimento legislativo e delle corrispondenti coperture previste nel Bilancio di previsione regionale".

essere redatta in termini non apodittici, ma avvalendosi di stime economiche, anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Corte costituzionale n. 26/2013¹⁶).

Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie¹⁷, essa deve necessariamente contenere, in aggiunta al prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, “[...] la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione...degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei ad assicurarne la copertura, suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959)”.

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

¹⁶ Nella richiamata sentenza, il Giudice delle leggi ha sottolineato che “... In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) l’obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio” (punto 4.1 del Considerato in diritto).

¹⁷ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 10/SEZAUT/2013/INPR.

richiedere al Governo la relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essa recati¹⁸.

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)”*¹⁹.

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

La relazione tecnica, infine, deve trovare adeguata disciplina nell’ordinamento contabile regionale, prevedendo l’obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati²⁰. Al riguardo si segnala che, a seguito della

¹⁸ 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”*.

¹⁹ Cfr. punto 25 del Considerato in diritto.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 26/2013 e n. 313/1994.

modifica della legge regionale n. 13/2000 “Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria” ad opera della legge regionale n. 9/2022 “Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n.13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria)” è stato sostituito interamente il Titolo III (Programmazione e bilancio) della citata legge regionale, con specifico riferimento alla Sezione IV (Leggi regionali di spesa - Copertura finanziaria). In particolare, è stato introdotto l’articolo 49 rubricato “Procedure per il raccordo tra strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale per la redazione della relazione tecnica” secondo cui “[...] *Le Commissioni consiliari, prima del voto che precede la trasmissione della proposta di legge all'Aula secondo le modalità del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, richiedono alla competente struttura dell'Assemblea legislativa di verificare i contenuti della relazione tecnica di cui al comma 1 al fine di attestare la sussistenza degli elementi di cui all' articolo 46, comma 3 e la congruità tra gli oneri previsti dalla proposta di legge e gli stanziamenti disponibili di bilancio, o di aggiornare, se necessario, la relazione tecnica di cui all' articolo 48, comma 6 , apportando eventuali correzioni e integrazioni. Il presente comma si applica anche nel caso di proposte di legge di iniziativa degli altri titolari ai sensi dell’articolo 35, comma 1, dello Statuto, ai fini della verifica delle relazioni economico-finanziarie presentate a corredo delle stesse proposte. [...] La struttura competente dell'Assemblea legislativa provvede ai sensi del comma 2 nel termine indicato dalla Commissione nella richiesta di cui al suddetto comma 2 ,[...] A seguito della verifica di cui al comma 2 , la relazione tecnica o l'aggiornamento della relazione tecnica di cui all' articolo 48, comma 6 , anche con eventuali correzioni o integrazioni, è vistata dal responsabile della struttura competente dell'Assemblea legislativa, e costituisce la relazione tecnica alla proposta di legge, viene allegata alla medesima proposta di legge per il voto della Commissione consiliare che precede la trasmissione dell'atto all'Assemblea e trasmessa alla stessa unitamente alla proposta di legge. La mancata apposizione del visto deve essere motivata da parte del responsabile della competente struttura dell'Assemblea legislativa. [...] Non possono essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa i progetti di legge che non siano corredati della relazione tecnica di cui all' articolo 46, comma 3, vistata dal responsabile*

della struttura competente dell'Assemblea legislativa, fatta salva l'ipotesi dei disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale per i quali non si sia reso necessario aggiornare la relazione tecnica ai sensi del comma 2. I disegni di legge d'iniziativa della Giunta regionale la cui relazione tecnica non necessita di aggiornamento ai sensi del comma 2 sono iscritti all'ordine del giorno di seduta dell'Assemblea corredati della relazione di cui all' articolo 48, comma 6." Analoga procedura di raccordo va seguita in caso di emendamenti presentati al testo del progetto di legge.

3.3.2 La clausola di neutralità o invarianza finanziaria

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

Per le fattispecie legislative corredate di clausola di neutralità finanziaria l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità pubblica²¹ pone in particolare rilievo la finalità e la centralità della relazione tecnica, stabilendo che la stessa deve riportare *"la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria"*, codificando i principi di completezza e di chiarezza che devono supportare ogni declaratoria normativa di asserita "invarianza"

²¹ Il comma 6 bis è stato inserito nel testo dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 dall'articolo 3 della legge 4 agosto 2016 n. 163 recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".

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 asserzione di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto del detto obbligo di copertura. Come già evidenziato, la Corte costituzionale ha ribadito che non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere”* (Corte costituzionale sentenze n. 18/2013, n. 115/2012, n. 83/1974 e n. 30/1959).

Le Sezioni Riunite, nell’ambito dell’esame delle leggi approvate nel 2023, hanno continuato, come negli anni precedenti, a riscontrare *“la persistenza, [...], di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie”* (cfr. Relazione approvata con la deliberazione n. 24/SSRRCO/RQ/2023 riferita al periodo gennaio - aprile 2023). In particolare, è stato rilevato che *“il fatto (...) che dette clausole siano previste a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni trimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura, quindi, a carico dei “tendenziali” e dunque aggravando il saldo, il che rileva soprattutto se a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all’implementazione delle nuove normative previste, il che accade in qualche caso. In tal ipotesi si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra, come attesta la presenza, nella legge di bilancio, della Sezione II, dedicata, appunto, alla legislazione vigente (si ricorda che sull’argomento delle clausole di neutralità è intervenuta la sentenza n. 82 - punti 4-6 del Considerato in diritto) - del 21 febbraio u.s. della Corte costituzionale)”*.

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 irrazionale²². 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 futuri²³ - né facendo riferimento ad un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando*²⁴. A tale proposito, come già specificato nei precedenti paragrafi, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso essere corredata da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio realizzata (Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 106 del 2021).

I mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio²⁵.

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (legge n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla "copertura delle leggi finanziarie". In particolare, l'art. 17, c. 1, della legge citata recita: *"in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri"*.

La copertura finanziaria delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, può essere realizzata esclusivamente attraverso le modalità indicate

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 13/1987.

²⁵ Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 26/2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 386/2008, n. 213/2008, n. 359/2007 e n. 9/1958.

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 legge 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 spesa²⁶;

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate²⁷.

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

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

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*

²⁶ 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)”*.

²⁷ 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”*.

presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione" (paragrafo 4.7).

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

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

Costituisce, invece, copertura mediante *"mezzi esterni"* la tipologia individuata dalla lettera c) dell'articolo 17, consistente nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate, restando comunque esclusa, oltre alla possibilità di copertura

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

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

La copertura tramite rinvio alle successive leggi di approvazione del bilancio comporta anche il rinvio dell'autorizzazione della nuova o maggiore spesa ai futuri esercizi cui le previsioni della legge di bilancio si riferiscono²⁸.

²⁸ 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 n. 196/2009), non essendo ammesse coperture meramente ‘tendenziali’”*.

Con riguardo a leggi che fanno fronte al finanziamento di iniziative o provvedimenti onerosi mediante importi già stanziati per il finanziamento di altre spese, la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un’eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura”*.

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

Relativamente, infine, alla copertura della spesa di un nuovo servizio, istituito con legge mediante prelievo da fondo di riserva, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 138/2018 ha affermato che tale operazione *“è un atto che incide sull’articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo, la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all’assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all’operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d’ombra nel corso della gestione finanziaria”*.

4. La giurisprudenza della Corte costituzionale

L'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale contribuisce in modo determinante alla progressiva definizione del sistema di copertura, sancendo principi e coordinate ermeneutiche che Stato e Regioni devono tenere in rigorosa considerazione nell'esercizio della propria funzione legislativa di spesa. Pare utile riportare, pertanto, ad integrazione di quanto già esposto nelle precedenti relazioni, i contenuti essenziali di alcune decisioni emanate dalla Consulta nel corso del 2023 con riferimento alla tematica in commento.

- Sentenza n. 48/2023 depositata in data 23 marzo 2023.

La sentenza, nell'esaminare la questione di legittimità dell'art. 11, commi da 2 a 5, della legge della Regione Abruzzo n. 8 del 2022, sollevata dal Governo nazionale per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, enuncia importanti precisazioni sulla portata degli obblighi di copertura in rapporto alla natura dell'onere da sostenere. In proposito, la Corte ha, preliminarmente, ricordato che *“le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (ex multis, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016)”. Ha, altresì, precisato che “il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). Nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale (sentenza n. 235 del 2020) fra le quali devono essere annoverati non solo l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, ma anche l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamato invece dalla difesa regionale (ancora, sentenza n. 235 del 2020). Quest'ultimo dispone che [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 ovvero, nel*

caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio".²⁹

Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto non fondate, con riferimento al parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.), le questioni di legittimità dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, relativa alla mancata copertura finanziaria delle spese relative alle lettere c) e d) dell'art. 6, comma 1 della citata legge regionale. La Corte, infatti, afferma che “[c]on riferimento alle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER [Comunità Energetiche Rinnovabili] e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, previste per l'appunto dall'art. 6, comma 1, lettere c) e d), i commi 2 e 3 dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022 hanno previsto un primo stanziamento pari a euro 40.000 per l'anno 2022, mentre il comma 4 rinvia la quantificazione e la copertura degli oneri per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio. Attesa la natura degli interventi in esame, che sono finalizzati a promuovere la diffusione e costituzione delle CER, la scelta della Regione è stata quella di impegnare sin da subito 40.000 euro per favorire la prima istituzione delle CER, e di riservare alla successiva valutazione compiuta in sede di legge annuale di bilancio, come previsto dall'art. 11, comma 4, ogni decisione relativa alla prosecuzione di tali attività, anche alla luce dei risultati conseguiti dai primi interventi e dell'evoluzione della diffusione delle CER. Le spese funzionali all'eventuale prosecuzione oltre il 2022 delle attività indicate nelle lettere c) e d) dell'art. 6, comma 1, non possono dunque essere ritenute di carattere obbligatorio. Conseguentemente, la scelta del legislatore regionale di rinviare la quantificazione e la copertura di quelle spese alle future leggi di bilancio non viola l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, né – più in generale – i principi desumibili dall'art. 81, terzo comma, Cost., risultando conforme a quanto consentito allo stesso legislatore regionale dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.³⁰

Non fondata è stata ritenuta anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5, della legge medesima. La norma impugnata stabilisce che “per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera e) – ossia i contributi per la realizzazione degli impianti – si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato “Contributi per impianti a comunità energetiche e gruppi di autoconsumo”, istituito

²⁹ Cfr. punto 8.3. del Considerato in diritto.

³⁰ Cfr. punto 8.4. del Considerato in diritto.

nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 17, Programma 01, Titolo 2, annualmente determinato ed iscritto, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con la legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011. La disposizione impugnata, nello stabilire che la spesa per gli interventi di cui alla lettera e) dell'art. 6, comma 1, dovrà gravare dal 2023 sul capitolo di bilancio indicato, senza provvedere ad alcuna quantificazione, non istituisce tuttavia per l'anno in corso alcun impegno di spesa a titolo di contributo per le CER. Come osserva la difesa regionale, gli interventi di cui alla indicata lettera e) presuppongono infatti l'avvenuta costituzione delle CER e si collocano, pertanto, in una fase successiva a quelli di cui alle lettere c) e d) del medesimo art. 6, comma 1. D'altra parte, la loro effettuazione resta comunque subordinata a una valutazione da compiersi con le successive leggi di bilancio. Conseguentemente, da un lato la disposizione non è immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, e dall'altro non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio, restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura".³¹

- Sentenza n. 53/2023 depositata in data 30 marzo 2023.

Con la sentenza in esame la Corte, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, istitutivo per l'anno 2022 di uno specifico corso di formazione per il personale, finalizzato al riconoscimento di una particolare qualifica professionale al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'ha persa a seguito di progressione verticale.

Secondo la censura del ricorrente *"sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la disposizione in esame comporterebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria".³²*

Al riguardo, la Corte ha ritenuto che *"la specificità della previsione – quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso si deve svolgere – ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale, senza che, però, la previsione risulti accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese da essa derivanti né dall'indicazione del relativo stanziamento"*.

³¹ Cfr. punto 8.5. del Considerato in diritto.

³² Cfr. punto 8.1. del Considerato in diritto.

Inoltre, la Corte non ha condiviso la prospettazione difensiva della Regione secondo la quale *“le risorse per i nuovi oneri derivanti dalla disposizione impugnata sarebbero ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale”*, in quanto *“non solo tale affermazione contraddice quanto sostenuto dalla stessa difesa regionale circa l’assenza di nuovi oneri connessi all’organizzazione del corso di formazione”*, ma anche perché *“essa non è accompagnata da alcuna indicazione quantitativa, tale da rendere credibile l’indicazione delle necessarie risorse”*.³³

Dal che la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

- Sentenza n. 57/2023 depositata in data 31 marzo 2023.

Trattasi di una pronuncia che chiarifica ulteriormente la portata degli obblighi di copertura sottolineandone, ancora una volta, la stretta correlazione intercorrente con la natura dell’onere da affrontare.

La questione sottoposta alla Corte costituzionale, in questo caso, riguarda l’art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 che, nel prevedere che *“la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità”* e che per esse *“possono concorrere”* ulteriori risorse, finanziate *“da fondi strutturali europei”* o *“da altre istituzioni o enti pubblici e privati”*, risulterebbe, ad avviso del ricorrente statale, carente sia rispetto alla quantificazione dell’onere finanziario, sia rispetto alla sua copertura considerato che la legge *“comporterebbe «oneri a carico del bilancio regionale a decorrere dall’anno 2022», come attesterebbe l’art. 2, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022”*.³⁴

Anche in questo caso, la Corte ha premesso che *“le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un’esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura”* (sentenza n. 244 del 2020), *obbligo che grava anche sul legislatore regionale, il quale “non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira (sentenza n. 307 del 2013)”*³⁵.

Il principio costituzionale appena evocato *“opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte”* (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 124 del 2022 e n. 26 del 2013). Nondimeno, la Corte ha anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni

³³ Cfr. punto 8 e seguenti del *Considerato in diritto*.

³⁴ Cfr. punto 6.1. del *Considerato in diritto*.

³⁵ Vedi sentenza n. 48/2023.

“puntualmente attuative del precetto costituzionale” (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020), fra le quali si annoverano sia l’art. 19 della legge n. 196 del 2009, sia l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, entrambi richiamati nel giudizio in esame.³⁶

La Corte reputa non condivisibile la ricostruzione alla base dell’impugnazione rappresentando che, *“con la legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e, relativamente all’eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno. Questo si evince dallo stesso dato testuale dell’art. 9 che, nel rinviare espressamente all’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sul presupposto carattere non obbligatorio delle spese concernenti gli eventuali contributi, subordina a una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l’attuazione di tali previsioni”. Inoltre, “l’art. 2, comma 4, [...] assegna alla Giunta il compito di determinare le modalità, i criteri e le priorità per l’erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell’Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato. La citata previsione, infatti, non attiene alla loro quantificazione, ma si riferisce solo alla individuazione di criteri distributivi, che hanno una valenza meramente astratta e non sono indicativi di un impegno immediato. La disposizione impugnata non è, dunque, «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023). Resta fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023)”³⁷*

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promossa in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., non è, dunque, fondata.

- Sentenza n. 64/2023 depositata in data 7 aprile 2023.

Con la sentenza in disamina, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. degli artt. 4 e 4-bis, della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 “Istituzione della Giornata della Memoria dell’eruzione

³⁶ Cfr. punto 6.2.1. del Considerato in diritto.

³⁷ Cfr. punto 6.2.2. del Considerato in diritto.

dell'Etna del 1669", il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 "Legge di stabilità regionale 2022-2024".

In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le censure sollevate dal ricorrente statale nei confronti degli articoli 4 e 4-bis prevedenti, rispettivamente, l'adozione – entro il 30 giugno di ogni anno, ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge per il primo anno – di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», di durata quinquennale e articolato per annualità (art. 4), e che «Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionale ed extraregionali. [...]» (art. 4-bis).

Preliminarmente, la Corte ha ricordato che *“la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo “ipotetici”, in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). La copertura di nuove spese, inoltre, «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016)”. E ancora che “A tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022 e n. 244 del 2020)”³⁸ e che “In relazione alle leggi regionali, poi, è stato precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 226 del 2021, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022)”. Infine, “si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenza n. 235 del 2020), fra le quali vanno annoverati l'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, e l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.”³⁹*

³⁸ Cfr. punto 5.1. del Considerato in diritto.

³⁹ Cfr. punto 5.2. del Considerato in diritto.

Tanto premesso, la Corte ha ritenuto che *“l’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, nel predisporre l’adozione di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell’eruzione dell’Etna del 1669», di durata quinquennale e articolato per annualità, comporta una previsione di spesa a carico del bilancio regionale, [comportando] oneri e conseguenti spese aggiuntive necessarie alla realizzazione delle attività previste dal menzionato programma” senza, però, provvederne alla copertura.*⁴⁰

In particolare, la Corte non ha ritenuto *“persuasivo l’argomento della difesa regionale in base al quale l’intera legge – e perciò anche la disposizione in questione – avrebbe natura meramente programmatica; l’aver demandato all’adozione di un successivo programma la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell’ambito degli obiettivi stabiliti, infatti, non poteva, secondo la Corte, esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue”.*

A conferma della sussistenza della violazione dell’obbligo di copertura interviene l’ulteriore intervento del legislatore regionale che con l’art. 4-bis ha espressamente previsto che, già a partire dall’anno in corso, *“alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali. Una tale previsione, infatti, per un verso evidenzia la sussistenza di un impegno attuale di spesa; ma, per altro verso, non è idonea, per la genericità della sua formulazione, a garantire con il necessario grado di certezza che ogni spesa cui essa si riferisce trovi adeguata copertura”.* La Corte ha anche aggiunto che *“Né, infine, l’individuazione della copertura è desumibile dalla relazione tecnica da allegare alla legge regionale impugnata, che nel caso di specie è mancante; e ciò quantunque, come più sopra osservato, la relativa allegazione sia necessaria, ai fini di escludere la violazione del parametro costituzionale evocato, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria (sentenze n. 124 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019)”.*⁴¹

- Sentenza n. 80/2023 depositata in data 2 maggio 2023.

Tale pronuncia definisce una serie di questioni sollevate dallo Stato nei confronti di disposizioni contenute in diverse leggi della Regione siciliana (legge regionale 25 maggio

⁴⁰ Cfr. punto 5.5. del Considerato in diritto.

⁴¹ Cfr. punto 5.6. del Considerato in diritto.

2022, n. 13 “Legge di stabilità regionale 2022-2024”, legge regionale 25 maggio 2022, n. 14 “Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie”) e legge regionale 10 agosto 2022, n. 16 “Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13”.

Ai fini che qui maggiormente rilevano, si osserva che la Corte costituzionale, dopo aver ritenuto inammissibili *«perché del tutto generiche e viziate da un’incompleta ricostruzione del quadro normativo»* sia le questioni relative ai commi 1 e 2 dell’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2022, che quella relativa all’art. 13, comma 50, della medesima legge regionale *«non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l’evocato parametro costituzionale»* (ossia l’art. 81, comma terzo, Cost.), ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.12, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (che modifica il comma 1, secondo periodo, e sostituisce il comma 2 dell’art. 3 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13) e, in via consequenziale, l’art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest’ultimo limitatamente alle parole *«[a]lla conseguente copertura dell’onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall’anno 2022,»*, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La fattispecie esaminata è particolarmente interessante in quanto concerne l’indebitto utilizzo, quale mezzo di copertura per nuove spese, del c.d. extra-gettito registrato da talune voci di entrata.

Nello specifico, le citate disposizioni, utilizzando le maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026 (ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale) pari all’incremento della iniziale previsione di competenza del suddetto capitolo in forza del positivo andamento del gettito nella prima parte dell’esercizio 2022, *“si pongono in contrasto anzitutto con l’art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009 – applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 – in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo. Le norme regionali contrastano anche con il comma 1-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del*

2009, a mente del quale «[l]e 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». E ancora “disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell’altra disposizione dianzi richiamata, precludendo l’utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico”. La sentenza in esame conclude affermando che “Le norme regionali impugnate contrastano quindi con l’art. 81, terzo comma, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 156 del 2021). Deve, in conclusione, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.”⁴²

Infine, in considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale tra le due parti della citata disposizione (art. 12, comma 1, lettera b, della legge reg. n. 16/2022 e art. 3 comma 1, della legge reg. n. 13/2022), la Corte ha, altresì, dichiarato “l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell’art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest’ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell’onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall’anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013)”.⁴³

- Sentenza n. 82/2023 depositata in data 2 maggio 2023.

La pronuncia affronta due importanti tematiche riconducibili alla materia delle leggi di spesa e degli obblighi di copertura: la necessaria dimostrazione, attraverso la relazione tecnica, della sostenibilità della clausola di neutralità finanziaria e la portata degli obblighi di copertura in relazione alla natura degli oneri da sostenere.

Con riguardo al primo argomento la Corte, nell’esaminare la questione sollevata avverso il comma 1 dell’art. 6 della legge della regione Abruzzo n. 4 del 2022, ha affermato che la

⁴² Cfr. punto 9.1. del Considerato in diritto.

⁴³ Cfr. punto 9.2. del Considerato in diritto.

stessa è fondata in quanto «Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati, appunto, dalla suddetta relazione». Nel caso di specie, il legislatore regionale, pur apponendo la clausola di invarianza finanziaria, ha disatteso il preciso vincolo imposto al legislatore dalla norma costituzionale. La Corte ha concluso affermando che, *“il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti”*⁴⁴.

Relativamente al secondo argomento, invece, la Corte ha ritenuto non fondata la questione promossa avverso il comma 2 dell'art. 6 della legge della regione Abruzzo n. 4 del 2022 che, ai fini della copertura degli oneri di cui all'art. 4 della stessa, fa ricorso alla tecnica del rinvio alla legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Nello specifico, la Corte ha ritenuto che *«La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi». Inoltre, “Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività”*⁴⁵.

Ebbene, secondo la Corte, gli interventi previsti dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 (interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza) non sono obbligatori né di *“immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. A tal fine [ha aggiunto la Corte] il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi,*

⁴⁴ Cfr. punto 4.1. del Considerato in diritto.

⁴⁵ Cfr. punto 9 del Considerato in diritto.

richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili".⁴⁶

Correttamente, quindi, in applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, "la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse" quindi, "[l]'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023)".⁴⁷

- Sentenza n. 84/2023 depositata in data 4 maggio 2023.

Anche questa pronuncia definisce una pluralità di questioni relative a disposizioni contenute in diverse leggi della Regione siciliana (legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale", legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 "Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie", legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35 "Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023" e legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 "Legge di stabilità regionale 2022-2024") tutte concernenti, sotto vari profili, la materia della stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU (Attività socialmente utili).

In particolare, la Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dallo Stato nei confronti dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, dell'art. 2, comma 5, dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e dell'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. con riguardo al principio dell'obbligo di copertura della spesa.

⁴⁶ Cfr. punto 10 del Considerato in diritto.

⁴⁷ Cfr. punto 11 del Considerato in diritto.

Nel merito, la pronuncia afferma che “[l]a stabilizzazione prevista dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 comporta [...] oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori. Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente”. Inoltre, “[o]ltre all'assunzione a tempo indeterminato dei predetti lavoratori l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e le novelle legislative regionali che incidono su di esso prevedono anche plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti, né con riguardo alla determinazione dell'entità delle risorse necessarie alla loro concreta attuazione e alla relativa disponibilità nel bilancio”.⁴⁸

L'indeterminatezza delle misure introdotte dal citato art. 36 si ripercuote, inevitabilmente, sugli oneri derivanti dall'attuazione della disposizione e sulla relativa copertura. Ciò comporta la violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma Cost., tanto più se si considera che si tratta di spese obbligatorie a carattere pluriennale, che andranno a gravare sulla già difficile situazione finanziaria degli enti territoriali.

- Sentenza n. 109/2023 depositata in data 1° giugno 2023.

Con questa sentenza, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Corte, “[l]’obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria; infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o

⁴⁸ Cfr. punto 9 del Considerato in diritto.

meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa".⁴⁹

Nella fattispecie in esame, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 disciplina l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e, a tal fine, all'articolo 1 individua gli obiettivi da perseguire mentre al successivo articolo 2 prevede l'adozione del «Programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso» di durata quinquennale, che definisce le linee e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività da compiere sui siti. Da quanto premesso, emerge che *“la legge regionale, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, ha previsto una attività composita e articolata, per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma che prevede, invece, interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati”*.

Secondo la Corte, pertanto, gli oneri recati dalla legge non hanno la connotazione di oneri obbligatori pluriennali; sicché, sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese, *“fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023)”⁵⁰*.

- Sentenza n. 110/2023 depositata in data 4 maggio 2023.

La sentenza in questione sancisce l'illegittimità costituzionale di determinate disposizioni della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8.

Con segnato riguardo al tema della copertura finanziaria, sono riconosciute in contrasto con il parametro di cui all'art. 81, comma terzo, Cost., le disposizioni di cui ai commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione *«promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile»* nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la *«Scuola regionale di protezione civile»* (comma 6) e quella di cui all'art. 11 ai sensi della quale: *«[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la*

⁴⁹ Cfr. punto 3 del Considerato in diritto.

⁵⁰ Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Quanto al primo gruppo di norme, la Corte ha osservato che *“le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti”,* apparendo inverosimile che *“l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata - [...] possa essere svolto a 'costo zero' per la Regione”.* A titolo di esempio, poi, cita alcune attività previste quali l'organizzazione di *«percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»,* tutte attività che presuppongono impegni di docenza e di coordinamento amministrativo e logistico, i quali *“«non poss[on]o realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati)”*.⁵¹

Quanto all'art. 11, la Corte ha affermato che *“[l]a disposizione impugnata comporta [...], all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame”*.⁵²

- Sentenza n. 165/2023 depositata in data 27 luglio 2023.

Con la sentenza n. 165/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 *“Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario”* per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Gli oneri derivanti dalla impugnata legge regionale sono quantificati dall'art. 3 rubricato *«Clausola di salvaguardia»* in euro 421.889.971,86, importo corrispondente alla quota di disavanzo dell'esercizio 2018 di pertinenza dell'esercizio 2020 da differire. Nello specifico, tale disposizione prevede che: *«1. In caso di mancata approvazione delle modifiche all'articolo 7*

⁵¹ Cfr. punto 3.3. del Considerato in diritto.

⁵² Cfr. punto 5.4. del Considerato in diritto.

del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 ed attualmente all'esame del Consiglio dei ministri, che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri della presente legge, per l'importo di euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni».⁵³

La Corte ha rilevato che “[i]l richiamato art. 3 prevede due distinte modalità di copertura degli oneri scaturenti dalla legge regionale impugnata, la seconda in via subordinata. La prima si fonda su una ipotetica futura modifica dell’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 da parte del legislatore statale che, al momento dell’emanazione della legge regionale, non era intervenuta. Tale previsione, proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa. Peraltro, quando il legislatore statale è intervenuto – con l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 – nel modificare l’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, lo ha fatto in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale”. Il citato art. 7, infatti, ha previsto il rinvio del ripiano del disavanzo dell’esercizio 2018 nell’esercizio 2021 e non nel 2020, pertanto, “ne sarebbe conseguita la mancanza di copertura degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata”. Ad ogni modo, “la previsione di cui all’art. 3 della legge regionale in esame non avrebbe potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in cogenza dell’allora vigente art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che non consentiva di procrastinare il recupero del disavanzo accertato negli esercizi precedenti”.⁵⁴

La Corte ha, altresì, affermato che “[d]’altra parte, il rinvio del recupero del disavanzo 2018 previsto dall’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, come modificato dal legislatore statale con l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, rappresenta una misura eccezionale adottata per fronteggiare una situazione emergenziale [epidemia da Covid -19], non certo per consentire una dilatazione della spesa corrente e allargare la forbice del disavanzo. È evidente, pertanto, che la Regione Siciliana non potesse utilizzare le somme destinate a ripianare il disavanzo 2018 per coprire le spese previste dalla legge regionale impugnata, posto che nell’esercizio 2020 non è stato consentito il rinvio del ripiano del disavanzo”.⁵⁵

⁵³ Cfr. punto 3 del Considerato in diritto.

⁵⁴ Cfr. punto 1 del Considerato in diritto.

⁵⁵ Cfr. punto 3.1. del Considerato in diritto.

Con riferimento alla modalità alternativa di copertura prevista in via subordinata dall'art. 3 della l.reg. siciliana n. 33/2020, la disposizione prevede che *“gli oneri derivanti dalla stessa legge sono finanziati con le risorse «non ancora utilizzate» di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito. Tale disposizione – in attuazione degli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – stanziava risorse a favore degli enti territoriali «[a]l fine di garantire alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19» per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci. Le risorse previste dal citato art. 111 rappresentano, dunque, una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Proprio in ragione di ciò, tali risorse non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo. L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, inoltre, fa riferimento a tali risorse in modo generico, individuandole come «risorse non ancora utilizzate», senza dare contezza della loro effettiva consistenza. Ciò rende la copertura incerta e non definita, priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta in riferimento all'art. 81 Cost. (ex multis, sentenza n. 227 del 2019), e insuscettibile di essere correttamente correlata alla dimensione finanziaria degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata (in tal senso, sentenza n. 51 del 2013). Neppure la previsione alternativa di cui all'art. 3 della legge regionale impugnata è, dunque, compatibile con i canoni costituzionali della correttezza e validità della copertura della spesa, determinando, in tal modo, l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale per violazione del precetto contenuto nell'art. 81, terzo comma, Cost.”*⁵⁶

- Sentenza n. 224/2023 depositata in data 22 dicembre 2023.

Con la sentenza n. 224/2023, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte

⁵⁶ Cfr. punto 3.2. del Considerato in diritto.

in cui non prevede che è “*garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata*”. Ciò in quanto l’ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione non determini “*un’indebita espansione della capacità di spesa dell’ente*”; sicché “*è previsto l’obbligo di sterilizzare l’anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015)*”. E ancora “[l]e risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa. [...] In altri termini, l’anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati”.⁵⁷

4.1. Umbria

La Corte costituzionale nel corso del 2023 è intervenuta con due pronunce che hanno interessato due leggi emanate dalla Regione Umbria, nello specifico la l. reg. n. 11/2005 recante “*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*” e la l. reg. n. 5/2014 “*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali*”.

Con la sentenza n. 93/2023, depositata in data 12 maggio 2023, la Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) - in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., in relazione all’art. 36 T.U. edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

La disposizione impugnata detta norme speciali per la riqualificazione delle aree terremotate in cui sono state realizzate, prima del 31 dicembre 2000, strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, per sostituire alcune tipologie di edifici abitativi e produttivi che, per effetto del terremoto del 1997, erano stati oggetto di sgombero totale.

⁵⁷ Cfr. punto 5.3. del *Considerato in diritto*.

A giudizio del ricorrente, *“le disposizioni regionali censurate prevederebbero una complessa procedura finalizzata ad introdurre un’ipotesi di condono edilizio straordinario, in contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» della cosiddetta doppia conformità, posto dall’art. 36 T.U. edilizia”*.⁵⁸

Sotto il profilo temporale, il complesso di disposizioni censurate ha avuto vigenza sino al 28 gennaio 2015 – per effetto della abrogazione da parte dell’art. 271, comma 1, lett. p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate) – e, successivamente, il solo articolo 66 è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla legge reg. Umbria n. 13 del 2016 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 “Testo unico governo del territorio e materie correlate”). A seguito della sua abrogazione da parte della l.reg. n. 1/2015, l’art. 66 è stato integralmente trasposto nell’art. 258 (Recupero urbanistico-edilizio) della medesima legge e successivamente abrogato ad opera dell’art. 49 della legge regionale Umbria n. 13/2016 che ha contestualmente previsto la reviviscenza dell’art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005.

La Consulta ha ritenuto le questioni di legittimità fondate in quanto, *“[l]a disciplina regionale in esame, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si discosta dall’istituto dell’accertamento di conformità di cui all’art. 36 T.U. edilizia e introduce, piuttosto, un condono edilizio straordinario. La legge regionale consente, infatti, la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (“abusi formali”), ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali) (tra le altre, sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017). La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.”*.⁵⁹

Con la sentenza n. 164/2023, depositata in data 27 luglio 2023, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia

⁵⁸ Cfr. punto 1 del Considerato in diritto.

⁵⁹ Cfr. punto 3.1. del Considerato in diritto.

di entrate e di spese –Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali). In particolare, il citato articolo 22, *“prevede che i comuni – a certe condizioni ed entro un certo termine – possano essi stessi esprimere il parere sismico sul piano regolatore già approvato, con valore di «conferma in via retroattiva [del]la [sua] validità»”*.

A giudizio dei ricorrenti, *“le norme censurate violerebbero, anzitutto, l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» posto dall’art. 89 t.u. edilizia. In base a quest’ultimo il parere di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o il cui territorio comprende abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale [...] prima della delibera di adozione», mentre il legislatore umbro ne assegna la competenza allo stesso comune, anziché ad un organo terzo, e ne consente l’acquisizione in un momento posteriore, anziché precedente, all’approvazione dei piani. Ancora, la prevista acquisizione postuma del parere sismico lederebbe gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto introdurrebbe una inversione procedimentale irragionevole rispetto all’interesse pubblico alla tutela dell’incolumità, che esigerebbe, piuttosto, una preventiva valutazione di compatibilità delle possibili scelte pianificatorie con le caratteristiche del territorio”*.⁶⁰

Al riguardo, la Consulta, ha ribadito che *“[l]’art. 89 T.U. edilizia è, [...] norma di principio nelle materie del governo del territorio e della protezione civile, in forza della «posizione fondante», che essa riveste nell’ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenze n. 264 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014). Ciò anche con specifico riferimento alle funzioni ascritte agli uffici tecnici della regione (ancora sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014)”*, pertanto, ha affermato che *“l’art. 22, comma 2, della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, prevedendo per l’eccezionale caso da esso contemplato che il parere sismico sia reso dal comune, si pone quindi in contrasto con il principio fondamentale posto dall’art. 89 t.u. edilizia.”*⁶¹

Non ha convinto nemmeno, secondo la Corte, l’argomentazione difensiva del Comune di Spoleto secondo cui *“la disposizione regionale non regolerebbe il parere sismico in via generale, ma disciplinerebbe un caso eccezionale, al fine di conservare gli atti amministrativi e*

⁶⁰ Cfr. punto 1 del Considerato in diritto.

⁶¹ Cfr. punto 8.1. del Considerato in diritto.

la certezza dei correlati rapporti giuridici, pur nel rispetto della tutela dell'incolumità dal rischio sismico". La Corte costituzionale ha, invece, statuito che "[d]eve ritenersi, al contrario, che le norme di garanzia della tutela dell'incolumità pubblica contenute nell'art. 89 t.u. edilizia trovino applicazione sia nella disciplina fisiologica della funzione pianificatoria sia (e ancor di più) nella eventuale disciplina della sua patologia, mentre la certezza dei rapporti con la pubblica amministrazione è già esaustivamente soddisfatta dalla previsione dei termini di impugnazione degli atti amministrativi o dai rimedi volti a contestare l'inerzia dell'amministrazione".⁶²

5. Le fonti normative della Regione Umbria

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

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria, adottato con l. reg. n. 21 del 16 aprile 2005 e s.m.i (artt. 34 - 40, relativi al sistema delle fonti; art. 61, sulla qualità dei testi normativi; artt. 72 - 80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio), modificato dalla legge regionale n. 1 del 15 febbraio 2024 "Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)";
- b) Legge di contabilità regionale n. 13 del 28 febbraio 2000, modificata dalla legge regionale n. 9 del 25 luglio 2022 (artt. 46 - 49);
- c) Nuovo Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. n. 1324 del 31 dicembre 2020;
- d) Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000 "Istituzione del Comitato Legislativo", integrato dal Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001, concernente il "Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale". Quest'ultimo Regolamento (n. 6/2001) è stato abrogato dalla legge regionale 30 ottobre 2023 n. 15 "Modificazioni e integrazioni di leggi regionali - Norma di abrogazione" ad eccezione

⁶² Cfr. punto 9 del *Considerato in diritto*.

dell'art. 8.⁶³

- e) 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 (artt. 17-bis, 26 e 69), n. 209 del 14 novembre 2017, n. 71 del 27 ottobre 2020 e n. 115 del 23 febbraio 2021⁶⁴.

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

La disciplina delle leggi regionali di spesa è contenuta, in particolare, nell'articolo 36, il cui quarto comma recita che *"ogni legge regionale che prevede una spesa o che comporta minori entrate deve indicare espressamente i mezzi per farvi fronte."*⁶⁵

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 *"valut[i] gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative secondo le modalità disciplinate dal Regolamento*

⁶³ L'art. 8 del Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001 dispone l'abrogazione del Regolamento regionale n.1 del 25 febbraio 2000 ad esclusione del primo periodo dell'articolo 1, comma 1, istitutivo del Comitato legislativo. La conservazione del suddetto art. 8 è dovuta alla necessità di mantenere la vigenza della disposizione istitutiva del Comitato (vedi paragrafo 6.13).

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 1 Delibera Assemblea Legislativa 26 marzo 2015, n. 416 *"Le espressioni contenenti le parole Consiglio regionale", o "Consiglio", in quest'ultimo caso riferito al Consiglio regionale, presenti nel Regolamento interno del Consiglio regionale, ivi incluso il titolo del Regolamento medesimo, si intendono riferite all'Assemblea legislativa dell'Umbria."*

⁶⁵ Articolo così sostituito dall'art. 31 comma 1 della legge reg. 15 febbraio 2024, n. 1 *"Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)". La versione previgente così recitava al comma 5 "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".*

*interno*⁶⁶ e, al successivo comma 2, che *“la Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità”*.

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

Una sintetica illustrazione delle principali disposizioni contenute nella l. reg. n. 9/2022 che riforma la legge di contabilità regionale n. 13/2000 è contenuta all’interno della relazione concernente le leggi approvate nell’anno 2022 (annessa alla deliberazione n. 50/2023/RQ). Appare, pertanto, opportuno rinviare a tale trattazione, per ogni ulteriore approfondimento in ordine al quadro normativo regionale di riferimento.

Giova qui ricordare che a, seguito della revisione della legge di contabilità regionale di cui sopra, la nuova formulazione dell’articolo 48 rubricato *“Relazione tecnica a corredo di proposte legislative di iniziativa della Giunta regionale”* ha superato una delle criticità sollevate più volte dalla presente Sezione inerente la frammentazione delle disposizioni normative relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali nei vari regolamenti della Giunta regionale, dell’Assemblea legislativa e del Comitato legislativo. Il riferimento è all’articolo 23 (Disegni di legge e regolamenti) secondo comma del Nuovo Regolamento della Giunta Regionale approvato con D.G.R. n. 1324 del 31 dicembre 2020, ai sensi del quale *“i disegni di legge che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate devono essere corredati della scheda degli elementi finanziari, secondo il modulo SEF inserito nel sistema di gestione degli atti, redatto per la sezione I, dal dirigente competente il quale successivamente lo assegna, per la redazione della sezione II, al dirigente del Servizio bilancio. Le due sezioni sono sottoscritte dai rispettivi dirigenti”*.

⁶⁶ Comma così integrato dall’art. 47 comma 1 legge reg. 15 febbraio 2024, n. 1. *“Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)”*. La versione previgente così recitava: *“[...] valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative.”*

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

In particolare, la Sezione I individua i riferimenti alla programmazione regionale, l'analisi degli effetti finanziari del provvedimento (determinazione analitica, in corso e a regime, delle entrate e della spesa), i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate, le eventuali abrogazioni e confluenza di finanziamenti, le proposte di reperimento fondi, altri elementi utili e annotazioni. La Sezione II si occupa invece delle verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte, sia a regime, sia nella modulazione riferita al bilancio pluriennale, con quadri finanziari di dettaglio che rappresentano le entrate e le spese, le variazioni attinenti all'esercizio in corso, le modalità di copertura negli anni successivi al primo.

Il nuovo articolo 48 della l. reg. n. 13/2000 ha assorbito quanto previsto dal comma 1 e 2 dell'articolo 23 del nuovo Regolamento della Giunta Regionale. Il citato Regolamento prevede, altresì, che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente al Comitato legislativo al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio (art. 23, comma 4 del Nuovo Regolamento).

Il Comitato legislativo è stato istituito dalla Regione con Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000, mentre i compiti dello stesso sono stati individuati con Regolamento regionale n. 6 del 12 novembre 2001 "Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale", il quale, all'articolo 1, dispone che *"Il Comitato Legislativo [...] esprime parere preventivo obbligatorio ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno della Giunta regionale, [...] sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti che i Direttori regionali intendono proporre alla Giunta"*⁶⁷.

Con la legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15 "Modificazioni e integrazioni di leggi regionali - Norma di abrogazione", quest'ultimo Regolamento è stato abrogato - ad eccezione dell'art. 8 - a fronte dell'esigenza dell'Amministrazione di aggiornare le disposizioni ivi contenute, anche per effetto della nuova organizzazione regionale e delle normative intervenute nel tempo (e.g. convocazioni con modalità informatiche, sedute a distanza e così via) che, nella pratica, già sono state implementate per consentire un

⁶⁷ Cfr. legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, art. 48 comma 5.

regolare funzionamento dell'organo. Il mantenimento dell'art. 8 è dovuto alla necessità di mantenere la vigenza della disposizione istitutiva del Comitato Legislativo. Sul punto si rinvia al successivo paragrafo 6.13.

Riguardo, infine, al Regolamento interno del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa (Deliberazione Ass. Legislativa n. 141 dell'8 maggio 2007 e ss.ms.ii.), una sintetica illustrazione delle principali modifiche intervenute con le ultime deliberazioni n. 139 del 28 dicembre 2016, n. 201 del 15 marzo 2017 e n. 115 del 23 febbraio 2021 è contenuta all'interno della relazione concernente le leggi approvate nell'anno 2022 (annessa alla deliberazione n. 50/2023/RQ), nello specifico al paragrafo 5 - Le fonti normative della Regione Umbria. Appare, pertanto, opportuno rinviare a tale trattazione, per ogni ulteriore approfondimento in ordine al quadro normativo regionale di riferimento.

6. Le singole leggi regionali emanate nel 2023

Nel corso del 2023 sono state emanate n. 18 leggi regionali, di cui:

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

In dettaglio:

- 1) l. reg. 6 marzo 2023, n. 1, *"Disciplina dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Umbria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)";*
- 2) l. reg. 6 marzo 2023, n. 2, *"Disposizioni in materia di amministrazione condivisa";*
- 3) l. reg. 13 marzo 2023, n. 3, *"Ratifica dell'intesa per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome";*
- 4) l. reg. 18 aprile 2023, n. 4, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) – Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell'alimentazione";*
- 5) l. reg. 26 aprile 2023, n. 5, *"Disposizioni regionali per la promozione e la valorizzazione dei Viaggi della Memoria";*
- 6) l. reg. 26 maggio 2023, n. 6, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura)";*

- 7) l. reg. 26 maggio 2023, n. 7, *“Ulteriore modificazione alla legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)”*;
- 8) l. reg. 2 agosto 2023, n. 8, *“Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2022”*;
- 9) l. reg. 2 agosto 2023, n. 9, *“Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali”*;
- 10) l. reg. 15 settembre 2023, n. 10, *“Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 2021, n.15 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n.23 (Norme di riordino in materia di Edilizia Residenziale Sociale))”*;
- 11) l. reg. 4 ottobre 2023, n. 11, *“Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola”*;
- 12) l. reg. 4 ottobre 2023, n. 12 *“Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti DE.CO.”*;
- 13) l. reg. 16 ottobre 2023, n. 13 *“Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età”*;
- 14) l. reg. 30 ottobre 2023, n. 14 *“Correzione di errore materiale. Modificazione alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età)”*;
- 15) l. reg. 30 ottobre 2023, n. 15 *“Modificazioni e integrazioni di leggi regionali – Norma di abrogazione”*;
- 16) l. reg. 17 novembre 2023, n. 16 *“Variazione al Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025, ai sensi dell’articolo 41 comma 1 della l.r. n. 13/2000”*;
- 17) l. reg. 22 dicembre 2023, n. 17 *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2024)”*;
- 18) l. reg. 22 dicembre 2023, n. 18 *“Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024-2026”*.

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi regionali approvate nel corso del 2023 - sia quelle comportanti nuove/maggiori spese o minori entrate (leggi onerose), sia quelle prive di impatto finanziario (leggi non onerose)⁶⁸ - fatta eccezione per le leggi che rientrano nel c.d. “ciclo del bilancio” (leggi

⁶⁸ Con l’espressione “leggi non onerose” si suole fare riferimento alle leggi non comportanti oneri a carico della finanza regionale. In tale categoria, rientrano sia gli atti legislativi che non recano oneri in

regionali nn. 8, 9, 16, 17 e 18), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il relativo giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria.

Nell'esercizio delle funzioni di controllo *ex art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012* è stato ampiamente garantito il contraddittorio allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile alla definizione degli esiti. Più in dettaglio, con nota prot. n. 0000475 del 19 febbraio 2024, il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti, al Consiglio regionale-Assemblea legislativa e alla Giunta, limitatamente ad alcune leggi regionali, sui seguenti profili: *i) quantificazione degli oneri; ii) iter di formazione della stima degli oneri finanziari; iii) integrazione documentale*. Il Consiglio regionale-Assemblea legislativa e la Giunta regionale hanno fornito riscontro con note separate, rispettivamente, prot. n. 0000596 dell'8 marzo 2024 e prot. n. 0000611 del 12 marzo 2024. Il contraddittorio è poi proseguito nel corso dell'adunanza pubblica del 30 maggio 2024.

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

6.1 Legge regionale 6 marzo 2023, n. 1, "Disciplina dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Umbria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto, dapprima del disegno di legge della Giunta regionale di cui alla deliberazione n. 251 del 23 marzo 2022 (preadozione), e successivamente, del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1473) di cui alla deliberazione n. 1010 del 5 ottobre 2022 (adozione), quest'ultimo depositato alla Sezione

quanto sotto il profilo contenutistico trattasi di disposizioni di carattere ordinamentale sia le leggi che, pur involgendo taluni aspetti finanziari, non comportano - anche a seguito di esame istruttorio - oneri a carico della finanza regionale e, pertanto, non necessitano di strumenti di copertura.

Flussi Documentali e Archivi in data 6 ottobre 2022 e trasmesso alla II Commissione Consiliare Permanente in pari data. Nel corso delle sedute della II Commissione Consiliare, tenutesi in data 1 e 8 febbraio 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti e sub-emendamento all'atto n. 1010 del 5 ottobre 2022 e, nella seduta del 15 febbraio 2023, è stato approvato il provvedimento così emendato (Atto n. 1473 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 21 febbraio 2023.

Il testo normativo, dopo essere stato ulteriormente emendato in aula, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 297 del 28 febbraio 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 13 dell'8 marzo 2023, S.O. n. 1.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame disciplina l'intera materia delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Umbria in attuazione dell'articolo 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) che obbliga, tra l'altro, le regioni a legiferare in materia⁶⁹.

Il testo normativo è strutturato in quattro titoli: a) Titolo I – Disposizioni generali, b) Titolo II – Procedure di assegnazione e disciplina delle concessioni, c) Titolo III – Disciplina delle concessioni e d) Titolo IV – Disposizioni finali.

Nello specifico, il Titolo I definisce l'oggetto e le finalità della legge, nonché il suo ambito di applicazione, il regime delle opere e dei beni, il rapporto di fine concessione, le competenze della Regione, le valutazioni preliminari alla procedura di assegnazione, la durata e la modalità di assegnazione delle concessioni e, infine, i termini per l'avvio delle procedure medesime e la possibilità per la Giunta regionale di essere autorizzata, con

⁶⁹ L'art.12 (Concessioni idroelettriche) del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 19, al comma 1-ter dispone che *"Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico [...]"*. Il termine di cui sopra è stato prorogato ai sensi dell'art. 125 -bis, comma 1, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Nello specifico, l'articolo citato rubricato *"Proroga dei termini in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico"* dispone che: *"1. In relazione allo stato di emergenza dichiarato a seguito della diffusione epidemiologica del virus COVID-19, il termine del 31 marzo 2020, previsto dall'articolo 12, comma 1-ter, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, per l'emanazione da parte delle regioni della disciplina sulle modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, è prorogato al 31 ottobre 2020 e con esso gli effetti delle leggi approvate. [...]"*.

specifica legge, a costituire società a capitale misto pubblico - privato a cui affidare la gestione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico per l'assegnazione della concessione⁷⁰.

Il Titolo II disciplina le procedure di assegnazione, nonché l'indizione della procedura con i relativi requisiti di ammissione ed i contenuti del bando, i criteri di valutazione per l'assegnazione della concessione con l'indicazione degli obblighi e delle limitazioni gestionali richiesti, definisce gli obiettivi minimi da conseguire ai fini dei miglioramenti energetici e del risanamento ambientale anche attraverso interventi di compensazione ambientale e territoriale. Il predetto Titolo II prevede, inoltre, specifiche clausole sociali volte ad assorbire il personale adibito alla gestione dell'impianto idroelettrico e all'applicazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali. Infine, dispone l'obbligo in capo ai concessionari di grandi derivazioni d'acqua a uso idroelettrico di fornire annualmente e gratuitamente alla Regione energia elettrica⁷¹.

Il Titolo III regola il provvedimento di concessione e determina il relativo canone nonché la sua destinazione per interventi a favore dei comuni territorialmente interessati dagli impianti di grande derivazione. Il Titolo in esame chiude con l'articolo 25 rubricato "Depositi cauzionali" ai sensi del quale l'assegnatario della concessione è tenuto a depositare una cauzione a garanzia degli obblighi e delle prescrizioni derivanti dall'assegnazione medesima.

Il Titolo IV, che chiude l'articolato del testo normativo, è strutturato a sua volta nel Capo I "Norme transitorie e finali" contenente la disciplina sulla decadenza della concessione, le disposizioni transitorie finali e la clausola valutativa per verificare l'attuazione e gli effetti degli interventi previsti e nel Capo II "Norma finanziaria" contenente, oltre alla norma finanziaria, anche quella relativa all'entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

⁷⁰ All'interno del Titolo I, gli artt. 1 e 8 sono stati modificati dalla successiva legge reg. n. 15/2023 "Modificazioni e integrazioni di leggi regionali - Norma di abrogazione" senza, tuttavia, comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale (vedi paragrafo 6.13).

⁷¹ All'interno del Titolo II, gli artt. 11, 12, 13 e 15 sono stati modificati dalla successiva legge reg. n. 15/2023 "Modificazioni e integrazioni di leggi regionali - Norma di abrogazione" senza, tuttavia, comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale (vedi paragrafo 6.13).

L'articolato legislativo si compone di trenta articoli le cui disposizioni sono di natura ordinamentale e procedurale tranne l'articolo 3 (Regime delle opere e dei beni), l'articolo 21 (Cessione di energia), l'articolo 23 (Canone di concessione) e l'articolo 24 (Destinazione dei canoni di concessione per interventi a favore dei comuni territorialmente interessati dagli impianti di grande derivazione) da cui derivano effetti finanziari sul bilancio regionale a titolo di nuove o maggiori entrate e spese, nonché l'articolo 29 (Norma finanziaria).

L'articolo 3, comma 3, disciplina l'ipotesi in cui per l'assegnazione della concessione risultasse necessaria l'acquisizione di beni non direttamente connessi o non funzionali alla concessione e diversi da quelli già previsti al comma 1 del medesimo articolo. In tale ipotesi, la relazione tecnica allegata all'Atto n. 1473 *bis* riporta che le *“eventuali spese derivanti da tali acquisizioni saranno finanziate nel bilancio annuale con risorse di carattere non ricorrente e con specifica autorizzazione di spesa. Nell'impossibilità di procedere preventivamente alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni in oggetto, si ritiene che la loro quantificazione e contestuale copertura finanziaria è effettuata al momento dell'adozione dei provvedimenti normativi autorizzatori nel bilancio di riferimento, qualora ricorra l'ipotesi in oggetto.”*

L'articolo 21, rubricato “Cessione di energia”, stabilisce, a decorrere dal 2023, l'obbligo⁷² in capo ai concessionari di grandi derivazioni d'acqua a uso idroelettrico di fornire annualmente e gratuitamente alla Regione energia elettrica in ragione di 220 kW di potenza nominale media di concessione, da destinare nella misura di almeno il 50% ai servizi pubblici e alle categorie di utenti residenti nei territori interessati dalla derivazione. In alternativa alla cessione di energia, la norma prevede la possibilità di monetizzare il valore dell'energia ceduta alla Regione, in tutto o in parte, sulla base del prezzo zonale orario medio effettivamente riconosciuto all'impianto a favore delle medesime categorie di utenti e per servizi pubblici previsti dal comma 1 del sopracitato articolo e nella medesima misura di almeno il 50% del totale. In tale ipotesi, la norma finanziaria (art. 29

⁷² La Regione Umbria si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 12, comma 1- *quinquies* del d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) ai sensi del quale “[...] Nelle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, le regioni possono disporre con legge l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50 per cento destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni.”

comma 8) stabilisce che gli *“introiti derivanti dalla monetizzazione della energia ceduta dai concessionari ai sensi dell’articolo 21 sono iscritti nello stato di previsione delle entrate al Titolo 3 “Entrate extratributarie”, Tipologia 0100 “Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni” e destinati, per le finalità di cui al medesimo articolo, nei corrispondenti stanziamenti di spesa alla Missione 09 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, del bilancio regionale di previsione”*. Al riguardo, la relazione tecnico-finanziaria allegata all’Atto n. 1473 bis, riferisce che la *“cessione a titolo gratuito dell’energia o l’eventuale sua monetizzazione e destinata ad essere utilizzata almeno per il 50% per finalità pubbliche quindi l’iscrizione in bilancio di tali risorse determina l’iscrizione di un’entrata e della corrispondente spesa con effetti comunque positivi o neutri sul bilancio regionale. L’iscrizione in bilancio viene effettuata per cassa, nell’esercizio in cui si realizza l’eventuale introito delle risorse in oggetto, in appositi capitoli di entrata e di spesa di nuova istituzione.”*

L’articolo 23 disciplina il canone a carico dei titolari di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico in applicazione a quanto disposto dalla richiamata normativa statale⁷³. Il canone viene applicato a decorrere dall’anno 2023 ed è articolato in una componente fissa e in una componente variabile.

Nello specifico, il comma 2 dell’articolo in esame prevede che la componente fissa, in coerenza con l’art. 12, comma 1-septies del d.lgs. 79/1999⁷⁴, venga quantificata in un

⁷³ Nello specifico, si fa riferimento all’art. 12 comma 1- quinquies del d.lgs. n. 79/1999 che recita *“I concessionari di grandi derivazioni idroelettriche corrispondono semestralmente alle regioni un canone, determinato con legge regionale, sentita l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), articolato in una componente fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e in una componente variabile, calcolata come percentuale dei ricavi normalizzati, sulla base del rapporto tra la produzione dell’impianto, al netto dell’energia fornita alla regione ai sensi del presente comma, ed il prezzo zonale dell’energia elettrica. Il compenso unitario di cui al precedente periodo varia proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 per cento, dell’indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell’energia elettrica.”*

⁷⁴ Il comma 1-septies dell’art. 12 del d.lgs. n. 79/1999 dispone che *“[...] Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l’ARERA e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono determinati il valore minimo della componente fissa del canone di cui al comma 1-quinquies e il valore minimo del canone aggiuntivo di cui al precedente periodo; in caso di mancata adozione del decreto entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, fermi restando i criteri di ripartizione di cui al presente comma e al comma 1-quinquies, le regioni possono determinare l’importo dei canoni di cui al periodo precedente in misura non inferiore a 30 euro per la componente fissa del canone e a 20 euro per il canone aggiuntivo per ogni kW di potenza nominale media di concessione per ogni annualità.”*

importo pari a 42 euro per ogni chilowatt di potenza nominale media annua di concessione⁷⁵.

La relazione tecnico-finanziaria, al riguardo, rappresenta che, considerato che i kW di potenza di cui sopra in Umbria sono pari ad euro 251.544,32 kW, la stima annuale dell'ammontare delle entrate relativamente alla componente fissa è pari ad euro 10.564.861,44. Inoltre, *“tenuto conto che nel bilancio vigente le entrate già previste annualmente per i canoni di cui alla presente legge sono pari a euro 8.331.147,88, dalla disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 23 deriva, a regime, una maggiore entrata per il bilancio regionale annualmente stimata pari ad un importo massimo di euro 2.233.713,56.”* Il successivo articolo 27 (Disposizioni transitorie finali) al comma 5 prevede che, per *“l'anno 2023, fino all'entrata in vigore della presente legge i titolari di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico corrispondono alla Regione il canone fisso determinato in conformità alle disposizioni previgenti. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al termine dell'anno 2023 si applicano, sulla base dei giorni effettivi, le disposizioni ivi previste ai commi 2, 3 e 5 dell'articolo 23.”*

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede che in aggiunta alla componente fissa di cui al comma 2 e, a decorrere dall'anno 2023, la componente variabile è calcolata *“come percentuale dei ricavi normalizzati, sulla base del rapporto tra la produzione dell'impianto, comprensiva dell'energia destinata a unità diverse da servizi ausiliari, al netto dell'eventuale energia fornita gratuitamente o monetizzata alla Regione, e il corrispondente prezzo zonale orario dell'energia elettrica. La percentuale del ricavo, come sopra determinato e costituente la componente variabile, è determinata dalla Giunta regionale, con propria deliberazione, sentita la competente commissione consiliare, come una percentuale, anche a scaglioni, non inferiore al 2,5 per cento del valore del ricavo espresso in euro, determinato a consuntivo su base annuale solare”*. Il successivo articolo 27 (Disposizioni transitorie finali) al comma 3 prevede che nelle *“more dell'adozione della deliberazione di Giunta regionale di cui all' articolo 23, comma 3, si applica la percentuale minima del 2,5 per cento”*. Al riguardo, la relazione tecnico-finanziaria riporta che *“considerando cautelativamente n. 6 mesi (4.380 ore) di produzione, 251.544,32 kW di potenza nominale media, un rendimento dell'80% e un costo dell'energia di 50 €/Mwh si può indicativamente stimare prudenzialmente, a regime, un importo annuo pari ad euro 1.046.424,37”*.

⁷⁵ Secondo quanto indicato nella “Scheda degli elementi finanziari” allegata all’Atto n. 1473, i dati della potenza nominale media delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono riportati negli atti concessori rilasciati dalla Regione e sono pari a 251.544,32 kW.

Tale disposizione, prosegue la relazione, determina una maggiore entrata per il bilancio regionale a partire dal 2024 in quanto il comma 10 dell'articolo 23 dispone che la componente variabile del canone è corrisposta annualmente a consuntivo entro il 30 giugno in riferimento ai ricavi dell'anno precedente. Inoltre, *"[...] tenuto conto della disposizione transitoria di cui al comma [5] dell'articolo [27], poiché il calcolo viene effettuato sui ricavi relativi a 10 mesi (nell'ipotesi di entrata in vigore della legge nel mese di marzo) la maggiore entrata prevista per il 2024 viene prudenzialmente quantificata in euro 872.020,31 (rapportata a 10 mesi)"*.

Il comma 5 dell'articolo in commento prevede, a decorrere dal 2023 e fino all'assegnazione della concessione, un canone aggiuntivo a carico dei concessionari uscenti per gli impianti con concessione già scaduta, da corrispondere ogni anno in misura pari a 30 euro per ogni kW di potenza nominale media di concessione. Ad oggi, in Umbria esistono n. 9 impianti di grandi derivazioni idroelettriche di cui n. 7 con scadenza della concessione nell'anno 2029 e n. 2 con concessione già scaduta⁷⁶. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria, queste ultime hanno una potenza pari a 13.039,20 kW, con conseguente stima della componente aggiuntiva del canone in 391.176,00 euro annuali (13.039,20 x 30), la quale determina una maggiore entrata nel bilancio regionale solo per gli anni 2023-2024-2025, periodo stimato dalla Regione per l'aggiudicazione delle concessioni scadute.

Le disposizioni di cui ai commi 7 e 8 dell'articolo sopracitato, prevedono la possibilità per la Giunta regionale di stipulare intese o accordi per l'acquisizione dei dati di misura orari dell'energia elettrica immessa in rete dagli impianti. Da tali disposizioni, afferma la Regione, *"non derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale in quanto tali dati sarebbero forniti gratuitamente ai fini del calcolo della parte variabile del canone"*.

L'articolo 23 termina con il comma 11 ai sensi del quale, a decorrere dal 2023, una quota pari al 5% degli introiti relativi alla componente fissa dei canoni previsti in bilancio, venga destinata annualmente al finanziamento delle spese relative alle attività di predisposizione e gestione del Piano regionale di tutela delle acque, nonché delle spese delle attività di accertamento e riscossione dei canoni medesimi. Al riguardo, il successivo articolo 29 (Norma finanziaria), al comma 6, dispone che a decorrere dal 2023 e, a valere sulle entrate derivanti dal canone di concessione, è autorizzata la spesa stimata in euro

⁷⁶ Fonte: D.G.R. n. 1010 del 5 ottobre 2022 (Atto n. 1473).

510.000,00 per l'anno 2023 (5% delle entrate complessive annue – rapportate a 10 mesi - derivante dalla componente fissa dei canoni stimate in complessivi 10.192.575,85, arrotondate in eccesso) e in euro 528.000,00 per gli anni successivi (5% delle entrate complessive annue derivante dalla componente fissa dei canoni stimate in complessivi 10.564.861,44, arrotondate in difetto) del bilancio di previsione 2023-2025 e successivi, di cui euro 188.000,00 per spese di investimento (misure di ripristino delle reti di monitoraggio dei corpi idrici e superfici sotterranee) e le restanti somme per spese correnti (studi e analisi finalizzate alla tutela dei corpi idrici e attività amministrative di accertamento e riscossione dei canoni). Il comma 7 del citato articolo 29 prosegue prevedendo che l'imputazione a spese di investimento o a spese correnti, può essere rideterminata con la legge di approvazione del bilancio di previsione tenendo conto degli investimenti da realizzare.

Passando all'articolo 24, la norma prevede che, a decorrere dall'anno 2024, una quota pari al 35% della componente fissa dei canoni previsti in bilancio è destinata allo sviluppo e alla valorizzazione dei comuni territorialmente interessati dagli impianti di grande derivazione attraverso interventi quali decoro urbano, manutenzione ordinaria viabilità, manutenzione straordinaria, adeguamento, costruzione di impianti sportivi ubicati nei medesimi comuni, nonché realizzazione di grandi eventi e manifestazioni storiche e manifestazioni finalizzate allo sviluppo turistico del territorio.⁷⁷ Al riguardo, il successivo articolo 29 (Norma finanziaria) al comma 2 dispone che, a decorrere dal 2024 e per le finalità di cui all'articolo 24, è autorizzata nel bilancio di previsione la spesa annua stimata in euro 3.697.000,00 (35% delle entrate derivanti dalla componente fissa dei canoni quantificate a regime in complessivi euro 10.564.861,44 sulla base dei kW di potenza delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, arrotondata per difetto) da imputare per euro 1.847.000,00 in spese correnti ed euro 1.850.000,00 in spese in conto capitale come dettagliatamente esposto nel comma 2 dell'art. 29 (Norma finanziaria). L'impegno delle somme suddette è subordinato al preventivo accertamento delle entrate derivanti dai

⁷⁷ Il comma 3 del medesimo art. 24 della l.reg. n. 1/2023 stabilisce che *"Ai fini del presente articolo i comuni territorialmente interessati dagli impianti di grandi derivazioni sono individuati in quelli in cui sussiste la presenza di impianti ovvero la presenza di opere idrauliche ad essi funzionalmente collegate che ne costituiscono parte integrante, cui afferiscono le attività di grandi derivazioni di acque pubbliche ad uso idroelettrico-forza motrice"*.

canoni di concessione⁷⁸ e, con legge di approvazione del bilancio di previsione, le spese previste per ciascun ambito di intervento possono essere rideterminate fermo restando l'ammontare massimo della spesa complessiva autorizzata di euro 3.697.000,00⁷⁹.

Tale disposizione (incrementando le risorse destinate ai comuni interessati) recepisce nella presente legge quanto già disposto dalla vigente norma regionale di cui all'articolo 3 della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 18, che autorizza la Giunta regionale a destinare annualmente, a decorrere dal 2022, a favore dei Comuni cui afferiscono le attività degli impianti di grandi derivazioni di acque pubbliche ad uso idroelettrico-forza motrice, una quota pari a euro 1.600.000,00 delle risorse rivenienti dai canoni di concessione applicati alle grandi derivazioni idroelettriche. Al riguardo, la Regione, riferisce che *"considerato che la spesa di 1.600.000,00[euro] è già prevista nel triennio del bilancio regionale 2023 - 2025 a copertura dell'autorizzazione di cui all'articolo 3 della l.r. 18/2021, la disposizione di cui all'articolo [24] determina, a decorrere dal 2024, una maggiore spesa a carico del bilancio regionale di euro 2.097.000,00"*. Per gli anni 2024 e 2025 la copertura finanziaria della spesa di euro 3.697.000,00 è assicurata, ai sensi del comma 3 dell'articolo 29 (Norma finanziaria), per l'importo di euro 1.600.000,00 mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 3 della l.reg. n. 18/2021⁸⁰ e per l'importo di euro 2.097.000,00 dalle maggiori

⁷⁸ Cfr. comma 4 art. 29 della l.reg. n.1/2023.

⁷⁹ Cfr. comma 5 art. 29 della l.reg. n.1/2023.

⁸⁰ L'art. 3 della l.reg. n.18/2021 (Legge di stabilità regionale 2022) recita: "1. A decorrere dal 2022 la Giunta regionale è autorizzata a destinare la somma di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori dei Comuni cui afferiscono le attività degli impianti di grandi derivazioni di acque pubbliche ad uso idroelettrico-forza motrice, attraverso interventi nei seguenti ambiti: a) decoro urbano; b) manutenzione ordinaria viabilità; c) manutenzione straordinaria, adeguamento, costruzione di impianti sportivi, ubicati nei medesimi comuni; d) realizzazione soli grandi eventi e manifestazioni storiche di cui alla legge regionale 29 luglio 2009, n. 16 (Disciplina delle manifestazioni storiche) nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e di eventi e manifestazioni finalizzate allo sviluppo turistico del territorio per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. 2. Le risorse di cui al comma 1 sono ripartite annualmente dalla Giunta regionale in favore dei Comuni cui afferiscono le attività degli impianti di grandi derivazioni di acque pubbliche ad uso idroelettrico-forza motrice, per ciascuno degli ambiti di intervento di cui al medesimo comma, sulla base della popolazione residente. La Giunta regionale con il medesimo atto comunica ai Comuni interessati l'importo delle risorse ripartite richiedendo agli stessi, ai fini della definitiva assegnazione delle risorse, la presentazione di idonei programmi o progetti. Le risorse relative a ciascuno degli ambiti di cui al comma 1 sono concesse ai Comuni sulla base di programmi o progetti presentati e valutati ammissibili, prevedendo le modalità di rendicontazione degli stessi. 3. Per il triennio 2022-2024 al finanziamento della spesa di cui al comma 1 si fa fronte: a) per euro 260.000,00 con gli stanziamenti della Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", Programma 01 "Urbanistica e assetto del territorio", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2022-2024; b) per euro 260.000,00 con gli stanziamenti della Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", Programma 05 "Viabilità e infrastrutture stradali", Titolo 1

entrate derivanti dalla componente fissa dei canoni di cui alla presente legge. Per gli anni successivi la spesa è finanziata dalla corrispondente entrata di cui al comma 2 dell'articolo 23. L'ultimo comma dell'articolo 24 dispone che, a decorrere dall'anno 2024, sono revocate le precedenti autorizzazioni di spesa di cui all'art. 3 della l.reg. n. 18/2021.

Riguardo l'articolo 29 rubricato "Norma finanziaria", oltre quanto già riportato in occasione dell'analisi dei precedenti articoli, dispone che le entrate derivanti dai canoni di concessione di cui all'articolo 23 sono iscritte *"al Titolo 3 "Entrate extratributarie", Tipologia 0100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" dello stato di previsione delle entrate del bilancio di previsione regionale 2023-2025 e successivi"*. La norma prevede, inoltre, che con legge di variazione o approvazione del bilancio regionale sono aggiornati gli stanziamenti di competenza delle relative previsioni delle entrate sulla base dell'andamento effettivo delle stesse.

Relativamente al comma 3 del sopracitato articolo, si segnala un errore di riferimento nella parte in cui dispone che *"per gli anni 2024 e 2025 agli oneri di cui al comma 2 si provvede quanto ad euro 1.600.000,00 mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui al comma 3 dell'articolo 24 [...]"*, errore successivamente corretto dalla legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15⁸¹ la quale ha modificato l'articolo 29 sostituendo al comma 3 il riferimento corretto (articolo 3 della l.reg. n. 18/2021 al posto del comma 3 dell'articolo 24).

La norma finanziaria conclude con il comma 9 il quale dispone che *"[l]e attività di valutazione, verifica e controllo di cui agli articoli 3, 4, 7, 8, 11, 15 e quelle relative alle procedure di gara o di selezione previste nella presente legge sono espletate con le risorse umane, finanziarie e*

"Spese correnti" del bilancio di previsione 2022-2024; c) per euro 800.000,00 con gli stanziamenti della Missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", Programma 01 "Sport e tempo libero", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2022-2024; d) per euro 280.000,00 con gli stanziamenti della Missione 07 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2022-2024. 4. L'impegno delle somme di cui al comma 3 è subordinato al preventivo accertamento della entrata iscritta nel Titolo 3, Tipologia 0100, Categoria 03 (capitolo 00220) del bilancio 2022-2024. 5. Per gli anni successivi, le spese di cui al comma 1 sono determinate annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). 6. A decorrere dal 2022 sono revocate le precedenti autorizzazioni di cui all'articolo 4 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019-2021 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2019))".

⁸¹ Cfr. successivo paragrafo 6.13 - Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15, "Modificazioni e integrazioni di leggi regionali - Norma di abrogazione."

strumentali disponibili a legislazione vigente e da esse non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

Riguardo, inoltre, all’articolo 25 del testo legislativo in esame rubricato “Depositi cauzionali”, la norma dispone che l’assegnatario della concessione è tenuto a depositare una cauzione di importo almeno pari a tre annualità (da rivalutarsi ogni cinque anni in relazione alla variazione dell’indice ISTAT) della componente fissa del canone a garanzia degli obblighi e delle prescrizioni derivanti dall’assegnazione. Tale garanzia rimane vincolata per tutta la durata della concessione e deve essere restituita, ove nulla osti, alla scadenza della concessione oppure introitata dall’autorità concedente, in caso di decadenza, revoca o rinuncia.

Di seguito si riporta la tabella riepilogativa degli effetti finanziari della legge in esame riportata nella relazione tecnico-finanziaria allegata all’Atto n. 1473 *bis*:

RIEPILOGO EFFETTI FINANZIARI LEGGE 1/2023

		ENTRATA IN EURO			
NATURA ENTRATA	NORME	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025	NOTA
Corrente	Art. 23, co 2	1.861.427,97	2.233.713,56	2.233.713,00	Componente fissa canone (42€/kW)
Corrente	Art. 23, co 3	-	872.020,31	1.046.424,37	Componente variabile canone (2,5% del valore del ricavo)
Corrente	Art. 23, co 5	325.980,00	391.176,00	391.176,00	Componente aggiuntiva canone (30€/kW)
TOTALE ENTRATE		2.187.407,97	3.496.909,87	3.671.313,37	

		SPESA IN EURO				
NATURA SPESA	NORME	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025	COPERTURA	NOTA
Corrente	Art. 23, co 11	322.000,00	340.000,00	340.000,00	Interamente a valere sulle maggiori entrate	Spese per Piano tutela acque e attività accertamento e riscossione canoni _Spese corrente
Capitale	Art. 23, co 11	188.000,00	188.000,00	188.000,00	Interamente a valere sulle maggiori entrate	Spese per Piano tutela acque e attività accertamento e riscossione canoni _Spese di investimento
Corrente	Art. 24, co 1	-	1.047.000,00	1.047.000,00	€ 800.000,00 mediante riduzione autorizzazioni di spese e € 1.047.000 a valere sulle maggiori entrate	35% componente fissa canone ai Comuni_ Spese correnti euro 1.847.000
Capitale	Art. 24, co 1	-	1.050.000,00	1.050.000,00	€ 800.000,00 mediante riduzione autorizzazioni di spese e € 1.050.000 a valere sulle maggiori entrate	35% componente fissa canone ai Comuni_ Spese in c/capitale euro 1.850.000
TOTALE SPESE		510.000,00	2.625.000,00	2.625.000,00		
SALDO NETTO		1.677.407,97	871.909,87	1.046.313,37		

Fonte: dati contenuti nella Relazione tecnico-finanziaria

La Sezione, infine, evidenzia che, ai sensi dell'art. 125-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), il termine del 31 marzo 2020, previsto dall'art. 12, comma 1-ter del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, per l'emanazione da parte delle regioni della disciplina sulle modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, è stato prorogato al 31 ottobre 2020 e con esso gli effetti delle leggi approvate. La legge oggetto di esame, tuttavia, è stata approvata il 28 febbraio 2023 e pubblicata nel B.U.R. l'8 marzo 2023, pertanto non è stato rispettato il termine di legge fissato al 31 ottobre 2020.

6.2 Legge regionale 6 marzo 2023, n. 2" Disposizioni in materia di amministrazione condivisa."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto, dapprima del disegno di legge della Giunta regionale di cui alla deliberazione n. 449 dell'11 maggio 2022 (preadozione), e successivamente, del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1457) di cui alla deliberazione n. 927 del 13 settembre 2022, quest'ultimo depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 15 settembre 2022 e trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente Affari Istituzionali e comunitari il 16 settembre 2022. Nel corso della seduta della I Commissione Consiliare, tenutasi in data 30 gennaio 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'atto n. 1457. Il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione consiliare permanente il 6 febbraio 2023 (Atto n. 1457 bis) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 16 febbraio 2023.

Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 298 del 28 febbraio 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 13 dell'8 marzo 2023, S.O. n. 1.

CONTENUTI DELLA LEGGE

L'intervento legislativo in commento, volto a disciplinare all'interno dell'ordinamento regionale l'attuazione dell'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 recante *"Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"*⁸², è

⁸² L'art 55 del Codice del Terzo settore (CTS) rubricato "Coinvolgimento degli enti del Terzo settore" così recita: "1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. 3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di

articolato in 6 Capi e in 20 Articoli. Il quadro normativo nazionale è stato, poi, integrato dal d.m. 31 marzo 2021, n. 72 recante “Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)”.

Passando alla disamina dell’articolato legislativo, il Capo I - composto da quattro articoli - definisce l’oggetto e le finalità (art. 1), fornisce le definizioni e delinea l’ambito di applicazione soggettiva (art. 2), determina l’ambito di applicazione oggettiva (art. 3) ed infine ribadisce il principio di sussidiarietà nell’allocazione delle funzioni amministrative (art. 4). Nello specifico, la Regione, richiamando il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost.⁸³, riconosce, favorisce e valorizza l’autonoma iniziativa di formazioni sociali per favorire lo svolgimento di attività di interesse generale nonché riconosce e promuove gli Enti del Terzo settore⁸⁴ che operano nell’ambito regionale. Per dette finalità, la legge in esame disciplina gli istituti e i procedimenti di “amministrazione condivisa” di cui all’art. 55 del Codice del Terzo Settore quali la co-programmazione, la co-progettazione e l’accreditamento. Riguardo l’ambito di applicazione soggettiva, il dettato normativo indica le parti dell’amministrazione condivisa, ovvero gli enti del Terzo settore, la Regione e gli Enti locali con i relativi enti strumentali, aziende e altri soggetti. Tra le definizioni fornite vi è quella di “amministrazione condivisa” intesa come un *“modello di azione amministrativa fondato sui principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità*

programmazione di cui comma 2. 4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.”

⁸³ L’art. 118 della Costituzione stabilisce che “[l]e funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [...]”.

⁸⁴ La definizione di “Enti del Terzo settore” è contenuta nell’art. 4 comma 1, del d.lgs. n. 117/2017 (CTS) secondo cui “Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.”

dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare che si svolge ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017". Relativamente all'ambito di applicazione oggettiva, l'art. 3 limita l'applicazione della legge alle materie di competenza legislativa regionale ed alle funzioni amministrative di titolarità regionale, garantendo sempre il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, evidenza pubblica, ragionevolezza, proporzionalità e parità di trattamento. L'art. 4, infine, conferma che la Regione e gli enti locali (compresi gli enti del servizio sanitario regionale), pur nel rispetto della loro autonomia, favoriscono il ricorso all'amministrazione condivisa e ne disciplinano l'esercizio.

Il Capo II si compone del solo articolo 5, rubricato "Principi e disposizioni comuni dei procedimenti di amministrazione condivisa" con cui vengono definiti i principi e le disposizioni guida comuni per l'amministrazione condivisa, in primo luogo, richiamando le disposizioni in materia di procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990, poi ribadendo l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale per il perseguimento dell'interesse pubblico nello svolgimento di una o più attività di interesse generale indicate dall'art. 5 del d.lgs. 117/2017 (a titolo di esempio, attività aventi ad oggetto: interventi e servizi sociali, prestazioni socio-sanitarie, istruzione e formazione professionale, interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente, ecc...) e, infine, a sostegno dell'efficacia dei procedimenti di amministrazione condivisa, richiamando la valutazione di impatto sociale di cui all'art. 7, comma 3, della legge 6 giugno 2016, n. 106⁸⁵ motivandone, in caso contrario, il mancato utilizzo.

Il testo normativo prosegue con il Capo III, intitolato "Co-Programmazione" composto da quattro articoli, nello specifico, dall'articolo 6 (Definizione), dall'articolo 7 (Soggetti della co-programmazione), dall'articolo 8 (Principi in materia di co-programmazione) e dall'articolo 9 (Conclusione del procedimento di co-programmazione). Come già accennato in precedenza, la co-programmazione è uno dei tre procedimenti in cui si

⁸⁵ L'art. 7 comma 3 della legge n. 106/2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale" così recita: "3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato".

articola l'amministrazione condivisa, in particolare, con essa l'amministrazione procedente *"realizza un'istruttoria partecipata e condivisa, delle azioni da intraprendere, con gli enti del Terzo settore individuati ai sensi dell'articolo 7 ed, eventualmente, gli altri soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e)"*. Il relativo processo di attuazione della co-programmazione, ai sensi dell'articolo 8 della legge in esame, avviene nel rispetto del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore).

Il Capo IV intitolato "Co-Progettazione" è rivolto, invece, al procedimento amministrativo con il quale l'amministrazione procedente nonché gli enti del Terzo settore, singoli o associati, attivano rapporti di collaborazione finalizzati alla realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento in una o più attività di interesse generale fra quelle indicate dall'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017 (art. 10). L'articolato normativo prosegue con l'articolo 11 (Soggetti della co-progettazione), l'articolo 12 (Principi del procedimento di co-progettazione) e l'articolo 13 (Conclusione del procedimento di co-progettazione). Riguardo quest'ultimo articolo, il comma 2 stabilisce che *"[i] rapporti fra amministrazione procedente ed enti del Terzo settore sono regolati mediante apposite convenzioni [...]. Nella convenzione sono individuati i contributi economici materiali ed immateriali che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e c) e gli enti del Terzo settore conferiscono per lo svolgimento dello specifico progetto di servizio o intervento"*.⁸⁶

Il Capo V è dedicato al procedimento denominato "Accreditamento" e si presenta con un unico articolo ai sensi del quale le amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti nell'amministrazione condivisa, nell'ambito della propria autonomia, anche regolamentare, attivano procedimenti di accreditamento in forma di co-progettazione. Gli enti del Terzo settore, inoltre, sono coinvolti attivamente nella definizione degli obiettivi, dei requisiti, degli standard di accreditamento per la realizzazione di specifici progetti di servizio ed intervento, nonché di sistemi di verifica e valutazione.

⁸⁶ L'art. 2 comma 2 della legge regionale n. 2/2023 così recita: *"2. Ai fini della presente legge sono soggetti dell'amministrazione condivisa: a) gli enti del Terzo settore; b) la Regione ed i suoi enti dipendenti e strumentali, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale; c) gli enti locali, singoli ed associati, i propri enti dipendenti e strumentali e le aziende pubbliche di servizi alla persona di cui alla legge regionale 28 novembre 2014, n. 25 (Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali))."*

Il testo normativo in esame chiude l'articolato con il Capo VI all'interno del quale sono contenute le disposizioni finali. Nello specifico, l'articolo 15 detta disposizioni sull'informazione e la trasparenza stabilendo che, fermo restando le norme previste dal d.lgs. n. 33/2013,⁸⁷ la raccolta, l'iscrizione e la diffusione delle iniziative di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento avviate ai sensi della legge in esame avvengano nell'ambito del sistema informativo sociale (SISO) di cui all'art. 350, comma 1 della l.reg. n. 11/2015 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)⁸⁸ al fine di consentire la diffusione delle buone prassi, il controllo e il monitoraggio da parte di tutti i soggetti portatori di interesse. L'articolo 16 stabilisce che la Regione, nell'ambito della propria attività di programmazione, promuove iniziative volte a favorire l'accesso agli enti del Terzo settore a misure di sostegno quali i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo ai sensi dell'art. 69 del d.lgs. 117/2017 e del Fondo Sociale Regionale mediante atto di programmazione di cui al comma 1 dell'art. 357 della l.reg. n. 11/2015. La Regione può prevedere, altresì, in quest'ultima programmazione, misure premiali a favore dei medesimi enti locali. Sul punto, l'Amministrazione riferisce che *"trattasi di disposizione di carattere programmatico e di indirizzo per la programmazione regionale nell'ambito della quale potranno essere inserite le misure di sostegno ivi previste."*

Ai sensi dell'articolo 17 della legge in disamina, la Giunta regionale adotta linee guida per l'attuazione della stessa nonché per promuovere la valutazione dell'impatto sociale.

Gli articoli 18 e 19, invece, prevedono la facoltà in capo agli enti coinvolti nell'amministrazione condivisa, di concludere accordi con il centro servizi per il volontariato accreditato (ai sensi dell'art. 61 del CTS), con le Fondazioni di origine bancaria, con le articolazioni delle reti associative di cui all'art. 41 del CTS, con le

⁸⁷ Il decreto citato afferisce al "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

⁸⁸ L'art. 350 comma 1 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 recante il Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali così recita: "1. La qualità del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali è garantita dalla realizzazione di assetti che valorizzino il monitoraggio costante e la valutazione partecipata anche da parte dei soggetti di cui agli articoli 271 bis e 271 ter nonché dei cittadini delle associazioni sociali e di tutela degli utenti. Attraverso il monitoraggio la Regione sottopone a costante e sistematica rilevazione l'andamento dei servizi e degli interventi sociali e, a tal fine, si avvale del Sistema informativo sociale regionale, di seguito denominato SISO, ai sensi dell'articolo 21, comma 2 della L. 328/2000".

articolazioni delle associazioni di enti del Terzo settore (ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. a) del CTS), nonché di promuoverne l'attuazione – per la parte di propria competenza – attraverso il ricorso ad alcuni istituti giuridici previsti dallo stesso d. lgs. n. 117/2017 (CTS) quali la concessione di locali in comodato (art. 71 del CTS) ed il social bonus (art. 81 del CTS).

L'articolo 20, rubricato "Clausola valutativa", chiude il provvedimento legislativo disponendo che l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della legge in commento valutandone i risultati. Per tale finalità, la Giunta regionale deve redigere una relazione entro il primo trimestre di ogni anno da trasmettere all'Assemblea legislativa contenente le informazioni di dettaglio riportate nel medesimo articolo.

OSSERVAZIONI

Dal punto di vista finanziario, la legge in esame, presentando un carattere prettamente ordinamentale e procedimentale, non solleva aspetti da segnalare tranne l'assenza nell'articolato normativo della clausola di invarianza finanziaria. La relazione tecnico - finanziaria allegata al testo normativo si limita al mero enunciato testuale secondo cui *"[t]utte le disposizioni del presente DDL hanno natura ordinamentale, programmatica e procedimentale, prive di effetti finanziari a carico della finanza regionale"*.

6.3 Legge regionale 13 marzo 2023, n. 3 "Ratifica dell'intesa per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1594) di cui alla deliberazione n. 1336 del 21 dicembre 2022 depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 22 dicembre 2022 e trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente Affari Istituzionali e comunitari il 27 dicembre 2022. Nel corso della seduta della I Commissione consiliare, tenutasi in data 20 febbraio 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'atto n. 1594. Il testo così emendato è stato

approvato dalla Commissione consiliare permanente il 27 febbraio 2023 (Atto n. 1594 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 1° marzo 2023. Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 299 del 7 marzo 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 14 del 15 marzo 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il testo normativo in esame risponde all'esigenza di un formale riconoscimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome *"al fine di rendere stabili le sedi deputate alla leale collaborazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, nell'ambito del cd. Sistema delle conferenze interistituzionali"*. Ciò è quanto riportato nella relazione illustrativa che accompagna la legge in commento, dopo aver brevemente introdotto la nascita (1981) di tale organismo di coordinamento politico tra le Regioni e le Province autonome avente la finalità di *"discutere e valutare possibili convergenze su tematiche di interesse comune, anche per il confronto con il Governo"*. Da qui la necessità di sottoscrivere una Intesa per l'istituzionalizzazione della Conferenza, da parte dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, perfezionatasi in data 6 dicembre 2022, la cui ratifica, disciplinata ai sensi dell'articolo 117, comma 8 della Costituzione⁸⁹ e dell'art. 43, comma 2, lett. g) dello Statuto regionale ⁹⁰, costituisce l'oggetto del testo di legge in disamina.

L'articolato normativo si compone di quattro articoli. Nello specifico, con l'articolo 1 il legislatore dispone la ratifica dell'Intesa, che viene allegata alla legge divenendone parte integrante e sostanziale della stessa. L'articolo 2 disciplina l'efficacia della stessa stabilendo che le disposizioni hanno efficacia dalla data di entrata in vigore dell'ultima delle leggi regionali di ratifica, tenuto conto della diversa tempistica dei procedimenti legislativi delle singole leggi regionali. L'articolo 3 rubricato "CINSEDO" conferma il contributo annuale versato dalla Regione Umbria a titolo di quota associativa a favore del Centro Interregionale studi e documentazione (CINSEDO), in attuazione della legge regionale 19 luglio 1979, n. 34 (Adesione della Regione Umbria ad Enti ed Associazioni), mentre l'articolo 4 chiude il testo legislativo disponendo l'entrata in vigore dello stesso.

⁸⁹ L'art. 117, comma 8, della Costituzione così recita: *"La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni."*

⁹⁰ L'art. 43, comma 2, lett. g) dello Statuto regionale riporta quanto segue: [L'Assemblea Legislativa dell'Umbria] *"ratifica le intese della Regione con altre Regioni, gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato."*

OSSERVAZIONI

La relazione tecnico-finanziaria che accompagna il testo normativo rileva la natura ordinamentale delle disposizioni ivi contenute che non comportano, pertanto, nuove o maggiori spese a carico del bilancio regionale.

L'articolo 3, che conferma il contributo annuale dovuto dalla Regione Umbria a favore del Centro Interregionale studi e documentazione (CINSEDO), afferma alla quota associativa che viene corrisposta a fronte dell'adesione alla Conferenza sin dalla sua costituzione, ai sensi della legge regionale 19 luglio 1979, n. 34.⁹¹

L'Amministrazione riferisce che l'importo della quota viene determinato annualmente dall'Assemblea del CINSEDO e che *"la copertura finanziaria di tale spesa è assicurata annualmente dagli stanziamenti già previsti in bilancio per la citata legge regionale 34/1979 alla Missione 01, Programma 01, Titolo 1, capitolo di spesa 00845_S 'Oneri per quote associative ad enti ed associazioni. l.r. 19.7.79, n. 34 – art.8 l.r. 7.4.82 n. 17'"*.

Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria, *"l'ultima quota associativa corrisposta [dalla Regione Umbria], in conformità alla deliberazione dell'Assemblea del Cinsedo del 25/01/2022, relativa all'anno 2022 è pari a euro 157.670,40."*

Con riferimento alla quota associativa di competenza dell'anno 2023, la Sezione rileva che con D.G.R. n. 1331 del 15 dicembre 2022, la Giunta regionale ha deliberato di riconfermare per l'anno 2023 i rapporti associativi in essere tra cui l'adesione al CINSEDO per l'importo nominale pari a euro 157.670,40. Nella deliberazione viene indicato, altresì, il fabbisogno finanziario per gli oneri derivanti dalle quote associative dovute nell'esercizio 2023 stabilito in euro 480.000,00, importo comprensivo *"dell'accontamento in via prudenziale delle somme necessarie a far fronte ad eventuali incrementi delle stesse, al momento non prevedibili -*

⁹¹ L'art. 1 della legge regionale n. 34/1979 (Adesione della Regione dell'Umbria ad Enti ed Associazioni) così recita: *"Per fa fronte agli oneri derivanti alla Regione dalla sua adesione ad Enti ed Associazioni, è consentita una spesa massima globale di lire 29.500,00. Tale somma verrà imputata, a partire dall'anno 1979, al capitolo n. 845 di nuova istituzione denominato 'Oneri per quote associative ad Enti ed Associazioni' e ad essa si farà fronte, quanto a lire 19.100,00, mediante riduzione, per l'intero importo, degli stanziamenti previsti nei capitoli 780, 820, 840 e 5380 della spesa del bilancio dell'esercizio 1979 e, quanto a lire 10.400.000, mediante prelievo dal fondo globale iscritto al cap. 6120 elenco n. 2 allegato al bilancio di previsione dello stesso esercizio, n. d'ordine 1."* Con la successiva legge regionale 7 aprile 1982, n. 17 (Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 1982) è stato disposto l'aumento dello stanziamento per l'adesione della Regione dell'Umbria ad enti e associazioni, nello specifico, l'art. 8 della sopra citata legge ha stabilito che, a decorrere dal 1982, lo stanziamento di cui alla l.r. n. 34/1979 è elevato a lire 78.000.000, sia in termini di competenza che di cassa.

laddove previsti da norme statutarie - entro il limite di inflazione programmata EUROSTAT.” La citata deliberazione riferisce, infine, che “[t]ale onere grava sul competente cap. 00845_S del bilancio regionale. A tal fine, si precisa che il bilancio regionale 2022-2024 per l’esercizio 2023 presenta già uno stanziamento di € 480.000,00 e che tale stanziamento è stato riconfermato anche nel disegno di legge approvato con DGR 1209 del 21/11/2022 “Bilancio di previsione 2023-2025 della Regione Umbria “attualmente all’esame dell’Assemblea legislativa regionale”.⁹²

Anche per questa legge, la Sezione evidenzia che la relazione tecnico-finanziaria rappresenta con un mero enunciato testuale la natura ordinamentale e quindi la neutralità finanziaria delle disposizioni ivi contenute ma rileva l’assenza nell’articolato normativo della relativa clausola di neutralità.

6.4 Legge regionale 18 aprile 2023, n. 4,” Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) - Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione.”

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di alcuni membri del Consiglio regionale (Atto n. 1021) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 9 agosto 2021 e trasmessa alla III Commissione Consiliare Permanente Sanità e servizi sociali il 10 agosto 2021. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare, tenutasi in data 23 febbraio 2023, è stato presentato e approvato un emendamento che ha sostituito interamente l’atto n. 1021 nonché il relativo titolo con il seguente “Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) - Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione”. Il testo in origine era intitolato “Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione o del

⁹² Cfr. legge regionale 21 dicembre 2022, n. 18 recante “Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025” e D.G.R. n. 1351 del 21 dicembre 2022 recante “Approvazione Bilancio finanziario gestionale di previsione 2023-2025 ai sensi dell’art. 39, comma 10 del D.Lgs. 118/2011 e dell’articolo 32 della L.R. n. 13/2000.”

comportamento alimentare” ed era configurato come legge autonoma e non di modifica del Testo Unico. Il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione consiliare permanente il 9 marzo 2023 (Atto n. 1021 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 27 marzo 2023. Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall’Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 305 del 4 aprile 2023 e pubblicato nel B.U.R. Umbria n. 22 del 26 aprile 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge si compone di tre articoli e introduce ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e servizi sociali) inserendo disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione (DNA). Nello specifico, con l’articolo 1 viene inserito nel Testo unico il Capo IV-*bis* (Disposizioni relative alla presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell'alimentazione), composto da sette articoli, come di seguito elencati:

- art. 161-*bis* (Oggetto e finalità) disciplina la presa in carico delle persone con disturbi della nutrizione e dell’alimentazione con finalità di prevenzione, omogeneità di trattamento, appropriatezza e qualità della cura e continuità assistenziale;
- art. 161-*ter* (Rete integrata regionale) stabilisce che la Giunta regionale, attraverso una rete integrata composta da medici di medicina generale e pediatri, servizi ambulatori specialistici, centri di salute mentale e tanti altri ancora, organizza i servizi diretti alla diagnosi, alla valutazione e alla definizione dei piani terapeutici personalizzati per la presa in carico e la cura delle persone con DNA. Con propria deliberazione, inoltre, disciplina i criteri e le modalità di funzionamento della rete nonché i requisiti, i criteri di individuazione e le modalità di intervento dei componenti della stessa;
- art. 161-*quater* (Livelli di assistenza) dispone che alle persone con DNA sono assicurati i livelli essenziali di assistenza (LEA);
- art. 161-*quinquies* (Personale) dispone che la Giunta deve garantire un’adeguata dotazione di personale alla rete per un approccio multiprofessionale integrato. Presso i servizi ambulatoriali specialistici devono operare, in particolare, psichiatri, neuropsichiatri infantili, psicologi e/o psicoterapeuti, medici internisti, medici dietologi,

endocrinologi, dietisti, fisioterapisti, educatori professionali, tecnici della riabilitazione psichiatrica, infermieri e assistenti sociali;

- art. 161-*sexies* (Formazione e informazione) stabilisce che la Giunta regionale approvi programmi di formazione specifica rivolti a tutti gli operatori impegnati nella prevenzione, nella diagnosi e nella presa in carico delle persone con DNA, nonché promuova campagne di sensibilizzazione ed informazione riguardo i disturbi della nutrizione e dell'alimentazione in particolare in occasione della "Giornata nazionale del fiocchetto lilla" dedicata ai disturbi del comportamento alimentare di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 maggio 2018;
- art. 161-*septies* (Centro di coordinamento regionale) definisce l'istituzione di un Gruppo di lavoro tecnico denominato "Centro di coordinamento regionale" presso la Direzione regionale Salute e Welfare con compiti consultivi e propositivi nei confronti della Giunta regionale in materia di DNA. Quest'ultima, con propria deliberazione, disciplina i criteri e le modalità di funzionamento del citato Centro e provvede all'individuazione e alla nomina dei suoi componenti, i quali vi partecipano a titolo gratuito;
- art. 161-*octies* (Carta dei servizi) disciplina le informazioni che la Carta dei servizi e delle aziende ospedaliere debba contenere, con riferimento ai DNA.

L'articolo 2 del testo normativo, invece, rappresenta la clausola di invarianza finanziaria secondo cui dall'attuazione della legge in esame non derivano nuovi oneri a carico del bilancio regionale e le aziende sanitarie provvedono nell'ambito del budget assegnato annualmente dalla Regione per il finanziamento dei LEA.

Infine, l'articolo 3 chiude il provvedimento legislativo definendo le relative disposizioni transitorie.

OSSERVAZIONI

Nell'articolato legislativo è presente la clausola di invarianza finanziaria secondo cui, dalle disposizioni del testo normativo in esame, non derivano nuove o maggiori spese al bilancio regionale in quanto le aziende sanitarie regionali provvedono nell'ambito del budget assegnato annualmente dalla Regione per il finanziamento dei LEA.

Gli articoli di cui si compone la legge in questione contengono norme di tipo ordinamentale ad eccezione di quanto previsto dall'art. 161-*sexies* (Formazione e

informazione) del nuovo Capo IV-bis della legge regionale n. 11/2015 (Testo unico in materia di Sanità e servizi sociali) – il quale dispone che la Giunta regionale approvi programmi di formazione specifica e promuova campagne di sensibilizzazione e d’informazione riguardo i disturbi della nutrizione e dell’alimentazione (DNA) – dalle cui disposizioni potrebbero, pertanto, scaturire oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Dalla relazione tecnico-finanziaria allegata alla legge (Atto n. 1021-bis), tuttavia, si rileva che *“il finanziamento dei servizi da garantire [e quindi anche la formazione del personale e la campagna di sensibilizzazione e di informazione] è assicurato nell’ambito delle quote del Fondo del Servizio Sanitario Nazionale assegnate alla Regione per il finanziamento dei LEA”* e che il *“Fondo nazionale per i DNA con un finanziamento biennale ripartito tra le Regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente, [...] ha destinato alla Regione Umbria l’1,49% delle risorse del Fondo, pari ad un importo di 372.500 euro, di cui nel Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2024-2025 risultano 223.500 euro come previsioni definitive di competenza per l’anno 2022 e 149.000 euro di competenza per l’anno 2023 nel capitolo di spesa 03053_S. le cui corrispondenti risorse in entrata sono previste nel capitolo 01241_E come trasferimenti correnti da amministrazioni centrali. Tali risorse non risultano ancora impegnate. Il loro utilizzo da parte della Regione sottostà alla presentazione di un Piano biennale di attività conformi ai criteri e alle modalità sancite nell’Intesa Stato -Regioni per l’utilizzo del suddetto Fondo del 21giugno 2022.”*

A tal proposito, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all’Assemblea legislativa, ha chiesto di *“fornire una quantificazione degli oneri derivanti dalla formazione del personale e dalla promozione di campagne di sensibilizzazione e di informazione (art. 161-sexies), nonché di confermare la capienza delle risorse stanziare per il loro finanziamento”*.

Con la nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell’8 marzo 2024, il Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.re.Com dell’Assemblea legislativa ha riscontrato la richiesta trasmettendo la D.G.R. n. 1038 del 14 ottobre 2022 comprensiva degli allegati con la quale è stato approvato il Piano biennale di attività per l’utilizzo del Fondo per il contrasto dei Disturbi della Nutrizione e dell’Alimentazione (DNA) contenente la ripartizione dei fondi alle Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione Umbria, pari a complessivi euro 372.500,00, per le diverse attività previste dal progetto. In particolare, l’allegato 2 della stessa rileva *“che tutte le*

risorse sono trasferite alle Aziende sanitarie e che per le attività di formazione e per le campagne di prevenzione – attività specifiche 4, 5 e 6 del Piano – il piano finanziario delle spese destina in totale 30.000 euro (voce Servizi del Piano finanziario generale)”.

In merito, poi, alla capienza delle risorse stanziare per il loro finanziamento, con la medesima nota l'Amministrazione ha trasmesso un estratto del bilancio gestionale regionale 2024-2026 contenente i capitoli di entrata e di spesa (capitoli 01241_E e 03053_S) delle risorse provenienti dal Ministero della salute per il Fondo per il contrasto dei Disturbi della Nutrizione e dell'Alimentazione, ex art. 1, comma 688, legge n. 234/2021, *“da cui si evince che le risorse pari a euro 149.000,00 del suddetto Fondo di competenza per l'anno 2023, sono tra i residui presunti per l'anno 2023 mentre la liquidazione della spesa è prevista di cassa per l'anno 2024”.*

Con riguardo, invece, all'istituzione del Centro di coordinamento regionale (Art. 161 – septies) - per il quale la Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina i criteri e le modalità di funzionamento e provvede alla individuazione e alla nomina dei componenti - dalla medesima disposizione risulta che tali ultimi vi partecipano a titolo gratuito.

Con riguardo alla legge in esame, la Sezione, con la menzionata nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di fornire copia dell'emendamento presentato e approvato dalla Commissione in data 23 febbraio 2023 (con cui è stato interamente sostituito l'atto base n. 1021 e modificato il relativo titolo), nonché copia del sub emendamento di recepimento delle osservazioni della Dirigente del Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.Re.Com, formulate con la nota prot. 1797/2023 con cui la stessa ha subordinato l'apposizione del visto alla relazione tecnica all'integrazione dell'art. 2 (invarianza finanziaria), documenti che, ancorché citati nella deliberazione di approvazione della legge regionale, non risultavano allegati agli atti inviati.

A riscontro (nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024), l'Amministrazione ha trasmesso copia dell'emendamento all'atto n. 1021 corredato da apposita relazione illustrativa e tecnico-finanziaria (protocollo n. 20230001459 del 23/02/2023). Dalla citata relazione emerge che *“la modifica introdotta nel pdl intende meglio inserirsi nel sistema di finanziamento previsto dal Fondo nazionale suddetto e nella revisione delle classificazioni internazionale di tali disturbi. La*

definizione ufficiale dei disturbi compresi nei DNA ha effetti finanziari, in quanto in base a queste classificazioni secondo i LEA si definiscono le prestazioni garantite a titolo gratuito o a compartecipazione tramite ticket dal Servizio Sanitario Nazionale e di conseguenza la copertura finanziaria dei servizi offerti a livello regionale nell'ambito della Missione 13 Tutela della salute, Programma 01 Servizio Sanitario Regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA, che comprende la spesa accentrata presso la regione, i trasferimenti agli enti del servizio sanitario regionale, la mobilità passiva e le spese per il pay-back. Tali risorse possono essere spese per servizi ospedalieri e non ospedalieri, servizi di sanità pubblica e prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari".

Con la medesima nota, infine, l'Amministrazione ha trasmesso copia del sub emendamento all'emendamento sostitutivo dell'atto n. 1021, anch'esso corredato da apposita relazione illustrativa e tecnico-finanziaria (protocollo n. 20230001798 del 09/03/2023), finalizzato ad integrare *"la norma di invarianza finanziaria in modo da rendere esplicito che il finanziamento dei servizi offerti nel capo introdotto nel Testo Unico in materia di Sanità è assicurato nell'ambito del finanziamento ordinario dei LEA, garantendo così l'invarianza finanziaria del provvedimento"*.

6.5 Legge regionale 26 aprile 2023, n. 5, "Disposizioni regionali per la promozione e la valorizzazione dei Viaggi della Memoria."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di un consigliere (Atto n. 1381) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 1° giugno 2022 e trasmessa alla I Commissione Consiliare Permanente Affari Istituzionali e Comunitari il 6 giugno 2022. Nel corso delle sedute della I Commissione Consiliare, tenutesi in data 6 e 27 marzo 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'atto n. 1381 e, in data 27 marzo 2023, il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione Consiliare Permanente (Atto n. 1381-bis) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 11 aprile 2023. Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 310 del 18 aprile 2023 e pubblicato nel B.U.R. Umbria n. 23 del 3 maggio 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame contiene disposizioni per la promozione e la valorizzazione dei “Viaggi della Memoria” al fine di educare alla memoria dei drammatici eventi legati alla storia del Novecento, alla partecipazione civile e democratica e alla difesa dei diritti umani e della pace.

L’articolato normativo si compone di sei articoli; nello specifico, l’oggetto e la finalità sono definiti dall’articolo 1 con cui la legge reca disposizioni in materia di promozione e valorizzazione dei “Viaggi della memoria” volti ad imprimere nelle coscienze della popolazione giovanile il valore della memoria delle atrocità legate alla storia del Novecento. Al fine di comprendere meglio il significato del testo legislativo, interviene l’articolo 2 dedicato alle definizioni sia di “Viaggio della Memoria”, sia di “Luogo della Memoria”, per proseguire, poi, con l’individuazione dei soggetti beneficiari, ai sensi dell’articolo 3, secondo cui la Regione concede contributi finanziari al fine di sostenere l’organizzazione dei “Viaggi della Memoria” mediante compartecipazione alla spesa. In particolare, i soggetti sono individuati nelle scuole primarie, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado (statali e paritarie) e negli istituti di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Rientrano, inoltre, tra i beneficiari anche gli enti locali e gli altri enti, associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio della Regione, esclusivamente previa presentazione di un progetto elaborato in condivisione con una o più delle scuole o degli istituti prima citati.

L’articolo 4, invece, definisce i criteri e le modalità di erogazione dei contributi, nonché i criteri di valutazione dei progetti mediante apposito regolamento adottato dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge in commento. La stessa Giunta, ai fini dell’erogazione di tali contributi, emana un bando con cadenza annuale al quale possono partecipare i soggetti individuati nel precedente articolo 3.

L’articolo 5, infine, reca la norma finanziaria secondo la quale, per l’attuazione della legge in esame, è autorizzata la spesa di euro 25.000,00 per l’anno 2023 e di euro 50.000,00 per gli anni 2024 e 2025 alla Missione 04 “Istruzione e diritto allo studio”, Programma 06 “Servizi ausiliari all’istruzione”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale di previsione 2023-2025. Relativamente alla loro copertura finanziaria si fa fronte con le risorse stanziare alla corrispondente Missione 04 “Istruzione e diritto allo studio”,

Programma 06 “Servizi ausiliari all’istruzione”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale di previsione 2023-2025.⁹³ Per gli esercizi finanziari successivi al 2025, la spesa (e relativa copertura) è quantificata attraverso le risorse stanziare annualmente con la legge regionale di bilancio.

L’articolato legislativo si chiude con l’articolo 6 relativo all’entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

Gli articoli 1, 2, 4 e 6 non comportano oneri a carico del bilancio regionale in quanto hanno carattere generale, ordinamentale e procedurale. L’articolo 3, invece, dispone che in attuazione delle finalità della legge in esame, la Regione concede contributi finanziari a titolo di compartecipazione alla spesa volti a sostenere l’organizzazione e la partecipazione dei giovani. Da ciò ne conseguono, pertanto, nuovi oneri a carico del bilancio regionale a carattere non obbligatorio e configurabili come spese continuative.

In merito alla quantificazione degli stessi, dalla relazione tecnico-finanziaria allegata alla legge, si evince che l’Amministrazione fa riferimento *“all’esperienza attivata da alcune scuole superiori della provincia di Perugia e ad altre iniziative già avviate da comuni del territorio, prevedendo quale contributo medio per studente l’importo di euro 100. Fissando un tetto massimo di spesa di euro 25.000 per l’anno 2023 ed euro 50.000 per gli anni 2024 e 2025, la legge consentirà di erogare contributo regionale a favore di circa 250 studenti a partire dall’anno 2023 e di ulteriori circa 500 studenti per ciascuno degli anni 2024 e 2025.”*

L’articolo 5 – Norma finanziaria- pertanto, autorizza la spesa di euro 25.000,00 per l’anno 2023 e di euro 50.000,00 per gli anni 2024 e 2025 alla Missione 04 “Istruzione e diritto allo studio”, Programma 06 “Servizi ausiliari all’istruzione”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale di previsione 2023-2025. A tali spese si fa fronte con le risorse stanziare alla corrispondente Missione 04 “Istruzione e diritto allo studio”, Programma 06 “Servizi ausiliari all’istruzione”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale di previsione 2023-2025 così come modificato dall’art. 16 comma 1 della l. reg. n. 9/2023 “Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali”.

⁹³ L’originario comma 2 dell’art. 5 della legge regionale 26 aprile 2023, n. 5 prevedeva che *“Alla spesa di cui al comma 1 si fa fronte con pari riduzione degli stanziamenti di cui alla Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 01 “Fondo di riserva”, Titolo 1 del bilancio regionale di previsione 2023-2025”* sostituito dall’attuale comma 2 a seguito della modifica introdotta dall’art. 16 comma 1 della legge regionale 2 agosto 2023, n.9 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali).

Sul punto, questa Sezione rileva che, poiché trattasi di spese non obbligatorie, per la loro quantificazione è ammessa la tecnica del c.d. “tetto di spesa” utilizzata dall’Amministrazione. Nessuna criticità, infine, è stata rilevata in merito alla tecnica di copertura finanziaria della legge in esame.

6.6 Legge regionale 26 maggio 2023, n. 6,” Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura).”

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto, dapprima del disegno di legge della Giunta regionale di cui alla deliberazione n. 758 del 29 luglio 2022 (preadozione), e successivamente, oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1523) di cui alla deliberazione n. 1154 del 9 novembre 2022, quest’ultimo depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 10 novembre 2022 e trasmesso alla II Commissione Consiliare Permanente Attività economiche e governo del territorio in pari data. Nel corso della seduta della II Commissione Consiliare, tenutasi in data 29 marzo 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti e sub emendamento all’atto n. 1523. Il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione Consiliare permanente il 12 aprile 2023 (Atto n. 1523 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 9 maggio 2023.

Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall’Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 311 del 16 maggio 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 28 del 31 maggio 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

L’intervento legislativo in commento è volto a novellare la Sezione III, del titolo VIII, della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12, recante il Testo unico in agricoltura, uniformandone la disciplina alle norme di fonte primaria statale (legge 18 agosto 2015, n. 141), nonché alle emanate disposizioni ministeriali (decreto 21.12.2018, n. 12250 del Ministero delle politiche

agricole, alimentari e forestali), con conseguente novella anche della Sezione IV, recante disposizioni comuni in materia di attività multifunzionali dell'impresa agricola.

Il testo normativo si compone di diciassette articoli, di seguito illustrati.

Gli articoli 1 e 2 modificano rispettivamente la rubrica del Titolo VIII e quella della Sezione III, del medesimo Titolo VIII mentre l'articolo 3 sostituisce l'art. 153 della l. reg. n. 12/2015 introducendo le finalità entro cui si muove l'azione legislativa regionale, ossia l'attuazione dei principi della legge n. 141/2015 e del conseguente d.m. n. 12250/2018, nell'intento di assicurare l'impegno della Regione nel sostenere e promuovere l'agricoltura sociale *“quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole, finalizzata allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio regionale e in particolare nelle zone rurali”*. Nel medesimo articolo vengono fornite le definizioni di “agricoltura sociale” e “fattorie sociali” intese, rispettivamente, quale attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., - in forma singola o associata - e dalle cooperative sociali di cui alla legge n. 381/1991 e soggetti che svolgono attività di agricoltura sociale, iscritte nel registro regionale, istituito al successivo art. 157 della l. reg. n. 12/2015. Il comma 2, invece, stabilisce che la Regione si fa promotrice, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale, di politiche integrate tra imprese, produttori agricoli, istituzioni locali, al fine di sviluppare attività di agricoltura sociale. L'articolo 3 conclude rinviando ad un successivo regolamento attuativo per definire le modalità operative, la disciplina amministrativa per l'esercizio delle attività di fattoria sociale, le modalità di accoglienza e i requisiti delle medesime fattorie.

L'articolo 4 modifica ed integra l'articolo 154 della l. reg. n. 12/2015 stabilendo, tra l'altro, le caratteristiche che devono possedere gli edifici e i luoghi in cui si svolge l'agricoltura sociale, individuando, altresì, le modalità di somministrazione di pasti e bevande nell'ambito dell'esercizio di siffatta attività.

L'articolo 5 abroga l'art. 155 della l. reg. n. 12/2015 che prevedeva l'obbligo della presenza di operatori socio-sanitari in possesso di qualifica nelle fattorie sociali mentre l'articolo 6 sostituisce l'art. 156 della citata legge introducendo il “riconoscimento delle fattorie sociali” secondo cui possono essere riconosciuti nel territorio regionale come operatori

dell'agricoltura sociale, gli imprenditori agricoli e le cooperative sociali aventi determinati requisiti prescritti dalla medesima legge.

Gli articoli 7 e 8 sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 157 e 158 della l. reg. n. 12/2015; nello specifico, il primo definisce l'istituzione di un elenco regionale delle fattorie sociali aggiornato dalle strutture regionali competenti per materia nonché la procedura da espletare per l'avvio delle attività, mentre il secondo definisce il logo distintivo "Fattoria sociale dell'Umbria" che identifica le attività svolte dalle stesse.

L'articolo 9 sostituisce l'art. 159 della l. reg. n. 12/2015 rubricato "Interventi di sostegno" secondo cui la Regione favorisce l'agricoltura sociale mediante interventi volti (a) alla valorizzazione dei beni immobili del patrimonio regionale a supporto delle fattorie sociali nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica previste dalla l. reg. n. 10/2018 "Norme sull'amministrazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali", (b) alla promozione della conoscenza dei prodotti agroalimentari provenienti dalle fattorie sociali, (c) all'inserimento - nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo rurale - di specifiche misure d'intervento a favore dell'agricoltura sociale e (d) alla promozione delle attività di agricoltura sociale, nonché ad una adeguata informazione sui prodotti provenienti dalle fattorie sociali, anche attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche regionali.

L'articolo 10 inserisce un nuovo articolo, l'art. 159-bis, con il quale viene istituito l'"Osservatorio regionale sull'agricoltura sociale" presso l'Assessorato alle politiche agricole e agroalimentari il cui funzionamento è assicurato dalle strutture dell'Assessorato con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale. La partecipazione dei componenti l'Osservatorio è a titolo gratuito.

Gli articoli 11 e 12 modificano, rispettivamente, gli articoli 161 e 163 della l. reg. n. 12/2015 prevedendo modifiche di tipo ordinamentale.

L'articolo 13 modifica e integra l'art. 165 della l. reg. n. 12/2015, in particolare, inserisce il comma 9-bis secondo cui chiunque operi quale fattoria sociale, in assenza dell'iscrizione nell'elenco regionale di cui sopra, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 oltre l'immediata chiusura dell'esercizio.

Gli articoli 14 e 15 integrano, rispettivamente, gli articoli 166 e 171 della l. reg. n. 12/2015 prevedendo modifiche di tipo ordinamentale.

L'articolo 16 integra l'art. 223 della l. reg. n. 12/2015 rubricato "Norme finanziarie" con l'inserimento del comma 14-bis ai sensi del quale *"Le entrate derivanti dalle procedure ad evidenza pubblica previste all'articolo 159, comma 1, lettera a) [valorizzazione dei beni immobili del patrimonio regionale a supporto delle fattorie sociali] , sono introitate al Titolo 3, Tipologia 100 del bilancio regionale e le relative risorse sono destinate, subordinatamente all'accertamento delle stesse, al finanziamento degli interventi di cui al comma 1, lettera b), del medesimo articolo [la promozione della conoscenza dei prodotti agroalimentari, provenienti dalle fattorie sociali, anche al fine del loro impiego nelle mense pubbliche], nell'ambito della Missione 16, Programma 01, Titolo 1 del Bilancio regionale. "*

Il testo legislativo si chiude con l'articolo 17 che reca le disposizioni transitorie.

OSSERVAZIONI

La novella interviene sulla legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 recante il "Testo Unico in materia di agricoltura" abrogando, modificando ed integrando alcuni articoli contenuti nella vigente legge. Trattasi di disposizioni di natura prevalentemente ordinamentale e programmatica, da cui non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Le uniche norme dalle quali scaturiscono effetti finanziari sono gli articoli 8, 9, 13 e 16.

L'articolo 8 prevede la definizione di un logo distintivo che identifichi l'attività svolta dalle fattorie sociali, da collocare all'esterno dell'azienda, da utilizzare nel materiale promozionale il cui uso è subordinato all'iscrizione nell'elenco regionale delle fattorie sociali. La sua realizzazione, tuttavia, non comporta maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale in quanto, da quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria *"verrà scelto tra proposte, presentate a titolo gratuito, che saranno richieste agli operatori di fattoria sociale presenti nel territorio regionale, attraverso la collaborazione con le organizzazioni di settore"*.

L'articolo 9 sostituisce integralmente l'art. 159 della l. reg. n. 12/2015 rubricato "Interventi di sostegno" finalizzati a favorire l'agricoltura sociale. Tra le disposizioni contenute in questo articolo quelle che hanno effetti finanziari sono contenute nel comma 1 lettere a), b) e d). Nello specifico, l'intervento di cui alla lettera a) avviene nel rispetto delle procedure

ad evidenza pubblica previste dall'art. 17 della l. reg. n. 10/2018⁹⁴; da tale disposizione potrebbero derivare nuove entrate per il bilancio regionale relative al canone di concessione o di locazione previsto ai sensi del citato articolo 17. Come si evince dalla relazione allegata al testo normativo *“la quantificazione di tali entrate risulta, però, non determinabile preventivamente in quanto la loro entità è correlata all'individuazione dei beni oggetto di concessione o locazione, alla loro destinazione specifica e alle condizioni stabilite negli atti posti in essere a seguito delle procedure ad evidenza pubblica. La previsione degli stanziamenti di tali entrate nel bilancio regionale, pertanto, potrà avvenire solo al momento dell'attuazione di tali interventi e successivamente all'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica richiamate nella disposizione”*.

Gli interventi di cui alla lettera b) e d) del sopracitato art. 9, invece, prevedono, rispettivamente, la promozione della conoscenza dei prodotti agroalimentari e delle attività di fattoria sociale. Tali interventi, già previsti all'articolo 159 della vigente l. reg. n. 12/2015, producono di per sé oneri finanziari ma, come evidenziato nella relazione tecnico-finanziaria, risultano già finanziati con le risorse stanziate alla Missione 16, Programma 01, Titolo 1 del bilancio regionale, al capitolo di spesa 3557_S denominato *“Spese per promozione prodotti agroalimentari e attività di fattoria sociale (art. 159 l.r.12/2015)”*, pertanto, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. La relazione accompagnatoria precisa che, secondo quanto disposto dal successivo art. 16 (norma finanziaria) del testo normativo in commento, *“vengono destinate al finanziamento di tali interventi le eventuali risorse provenienti dalle concessioni o locazioni dei beni regionali di cui alla lettera a) del comma 1 in oggetto, da stanziare nel bilancio regionale, previo accertamento delle suddette entrate, alla Missione 16, Programma 01, Titolo 1, capitolo di spesa*

⁹⁴ L'art. 17 della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 10 - Norme sull'amministrazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali, rubricato *“Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione”* così recita: *“1. I beni immobili di proprietà della Regione possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell' articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Le concessioni e le locazioni di cui al presente articolo sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni ai sensi dell' articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. [...]”*.

3557_S denominato *“Spese per promozione prodotti agroalimentari e attività di fattoria sociale (art.159 l.r.12/2015)”*.

A tal proposito, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all’Assemblea legislativa, ha chiesto di *“fornire l’estratto del bilancio regionale nel quale sono stanziati tali risorse”*.

Con la nota regionale prot. n. 20240051874 dell’11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, la Direzione regionale Programmazione, Bilancio, cultura, Turismo della Giunta regionale ha riscontrato la richiesta rappresentando che *“per l’anno 2023, ai sensi dell’articolo 38, comma 1 del D.Lgs. 118/2011, con la legge di Bilancio 2023-2025, non sono state destinate, nell’ambito della Missione 16, risorse finanziarie a tale intervento e non sono state accertate somme ai sensi di quanto previsto all’articolo 16 della legge regionale in oggetto”*.

L’articolo 13 integra l’art. 165 della l. reg. n. 12/2015 inserendo il comma 9-bis il quale apporta modifiche al sistema sanzionatorio vigente. Gli effetti finanziari di tali modifiche (maggiori entrate), come evidenziato nella relazione allegata, non possono essere preventivamente stimati e quantificati e, ad ogni modo, rappresentano entrate che per la loro natura vengono accertate nei bilanci per cassa, a seguito della loro riscossione.

L’articolo 16, infine, apporta modifiche all’articolo 223 della l. reg. n. 12/2015 rubricato *“Norme Finanziarie”* afferenti alla previsione delle entrate derivanti dal comma 1, lettera a) dell’articolo 159 come modificato dall’articolo 9 del testo legislativo in esame (valorizzazione dei beni immobili del patrimonio regionale a supporto delle fattorie sociali) e la loro destinazione, subordinatamente all’accertamento delle stesse, al finanziamento degli interventi di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell’articolo 159 (promozione della conoscenza dei prodotti agroalimentari provenienti dalle fattorie sociali). Tali entrate sono introitate al Titolo 3, Tipologia 100 del bilancio regionale.

Al riguardo, si evidenzia l’assenza della clausola di invarianza finanziaria nell’articolato normativo.

6.7 Legge regionale 26 maggio 2023, n. 7, “Ulteriore modificazione alla legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).”

(di iniziativa della consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di un consigliere (Atto n. 1546) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 17 novembre 2022 e trasmessa alla III Commissione Consiliare Permanente Sanità e Servizi sociali in pari data. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare, tenutasi in data 9 marzo 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti in sostituzione dell'unico articolo dell'atto n. 1546. Il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione Consiliare permanente il 27 aprile 2023 (Atto n. 1546 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 3 maggio 2023. Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 312 del 16 maggio 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 28 del 31 maggio 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il testo normativo consta di due articoli, nello specifico, l'articolo 1 modifica ed integra l'articolo 24 della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) mentre l'articolo 2 definisce l'entrata in vigore della legge. La novella estende la validità delle autorizzazioni per appostamento fisso di caccia da tre ad un massimo di sei anni e dispone che la stessa validità venga confermata annualmente previo versamento della relativa tassa di concessione regionale.

OSSERVAZIONI

L'inserimento del requisito del previo versamento annuale della tassa di concessione regionale per la validità delle autorizzazioni, come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, è volto a chiarire che, a fronte di un prolungamento della validità delle autorizzazioni concedibili, il pagamento della tassa di concessione è comunque dovuto annualmente e non solo al rilascio. Diversamente, si incorrerebbe nella riduzione di

entrate al bilancio regionale per le tasse degli anni successivi non versate e quindi verrebbe meno la neutralità finanziaria della legge in esame.

Questa Sezione evidenzia, tuttavia, la mancanza nell'articolato legislativo della clausola di invarianza finanziaria.

6.8 Legge regionale 15 settembre 2023, n. 10, " Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 2021, n. 15 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 - Norme di riordino in materia di Edilizia Residenziale Sociale)."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale (Atto n. 1853) di cui alla deliberazione n. 842 del 7 agosto 2023, depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 8 agosto 2023 e trasmesso alla III Commissione Consiliare Permanente Sanità e Servizi sociali in pari data. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare, tenutasi in data 4 settembre 2023, sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'atto n. 1853. Il testo così emendato è stato approvato dalla Commissione Consiliare permanente il 4 settembre 2023 (Atto n. 1853 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 6 settembre 2023. Il testo normativo, quindi, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 338 del 12 settembre 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 45 del 20 settembre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame introduce ulteriori modificazioni alla legge regionale 18 novembre 2021, n. 15 *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di Edilizia Residenziale Sociale)"* con l'obiettivo di superare i rilievi espressi dal Governo sulla legge regionale n. 15/2021. Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione nella relazione illustrativa al testo normativo in esame, con la l. reg. n. 15/2021 sono state introdotte importanti modifiche alla l. reg. n. 23/2003, alcune di queste con la finalità di rendere più rigorosi i requisiti per l'accesso all'assegnazione e al mantenimento di ERS pubblica (Edilizia residenziale sociale), allo scopo di dare concreta

risposta ai reali stati di disagio delle fasce più deboli. Tale previsione normativa, così come introdotta, è stata oggetto di osservazione da parte del Governo che ha espresso perplessità sulle ipotetiche conseguenze derivanti dall'applicazione della stessa, nello specifico, il rischio di rimanere esclusi i nuclei familiari che versano in condizioni di maggior bisogno e di grave disagio sociale.

In particolare, l'articolo 1 interviene modificando l'art. 21 della l. reg. n. 15/2021 e, conseguentemente, l'articolo 2 interviene con la modifica dell'art. 29 della l. reg. n. 23/2003, entrambi nella parte in cui si fa riferimento ai requisiti generali dei beneficiari per procedere all'assegnazione degli alloggi (art. 20, l. reg. n. 23/2023).

L'articolo 3, invece, definisce la clausola di invarianza finanziaria ai sensi della quale, dall'attuazione del provvedimento legislativo in esame, non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, l'articolo 4 dispone l'entrata in vigore della legge la quale, vista l'urgenza dell'intervento legislativo come specificato nella relazione illustrativa dell'atto n. 1853, in deroga ai termini ordinari, viene prevista il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

OSSERVAZIONI

Con l'emendamento al disegno di legge si è colmata la mancata allegazione, all'Atto n. 1853, della relazione tecnico-finanziaria prevista dagli articoli 46 e 48 della l. reg. n. 13/2000.

Le disposizioni in esame non hanno effetti finanziari poiché di natura ordinamentale e dalle quali non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

La Sezione osserva che, facendo seguito alle raccomandazioni contenute nella *“Relazione annuale della Corte dei Conti sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2022 dalla Regione Umbria e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi”*, l'Amministrazione ha inserito nell'articolato legislativo la clausola di invarianza finanziaria quale presupposto indefettibile per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'articolo 81 della Costituzione e per consentire, in sede di controllo da parte di questa Sezione, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri.

6.9 Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 11 *“Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola.”*

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di alcuni consiglieri (Atto n. 993) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 13 luglio 2021 e trasmessa alla II (redigente) e III (consultiva) Commissione Consiliare Permanente Attività economiche e governo del territorio in data 15 luglio 2021. Nel corso della seduta della II Commissione Consiliare Permanente, tenutasi in data 29 marzo 2023, sono stati presentati e approvati un emendamento interamente sostitutivo e dei sub emendamenti all’atto n. 993. Il testo così emendato è stato approvato dalla II Commissione Consiliare Permanente il 7 settembre 2023 (Atto n. 993 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 15 settembre 2023. Il testo normativo, ulteriormente emendato in aula al fine di rivederne la copertura finanziaria e aggiornare di conseguenza la relazione tecnica, è stato, quindi, approvato dall’Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 343 del 26 settembre 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 49 dell’11 ottobre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il testo di legge approvato si compone di tredici articoli la cui *ratio* è quella di individuare il prodotto “birra umbra agricola e artigianale” nella sua specificità e unicità, attraverso una serie di interventi e iniziative volte a favorire il settore birricolo regionale.

Nel dettaglio, l’articolo 1 definisce l’oggetto e le finalità della legge, in particolare, tutela e promuove la produzione di birra artigianale e agricola così come definite dal successivo articolo 2 che contiene queste ed altre definizioni ai fini della legge in esame. Le finalità sono molteplici, dal sostegno ai processi di lavorazione alla valorizzazione dello sviluppo della coltivazione e della filiera regionale per proseguire con la valorizzazione della professionalità degli operatori supportando, infine, lo sviluppo e la conoscibilità sul mercato nazionale e internazionale della birra locale. L’articolo contiene un elenco dettagliato degli interventi volti al perseguimento di tali finalità, giusto per citarne alcuni,

incentivare la creazione di nuove imprese con un'attenzione particolare a quelle a conduzione giovanile e a quelle che rientrano nella definizione di impresa femminile, incentivare l'introduzione di processi innovativi nelle lavorazioni, creazione di un registro dei birrifici regionali e di un marchio per identificare il prodotto ed i produttori di "Birra Artigianale ed Agricola Umbra" nonché favorire la formazione professionale degli operatori del settore.

L'articolo 3 istituisce la "Giornata della birra artigianale e agricola dell'Umbria" da realizzare durante la Fiera annuale della birra artigianale e agricola - da tenersi, a rotazione, nei diversi territori della regione - di cui al successivo articolo 4. Lo scopo di questa giornata è quello di creare un contesto volto a favorire la collaborazione tra gli operatori del settore (italiani ed esteri) e ad incentivare lo scambio di informazioni e proposte attinenti alla birra artigianale ed agricola per consentire il potenziamento della loro esportazione, oltre a fornire l'occasione per l'organizzazione di appuntamenti espositivi. Nel contesto della fiera annuale, inoltre, è allestito un punto informativo sul "Bere responsabile" organizzato con l'Azienda Unità Sanitaria Locale territorialmente competente.

L'articolo 5 favorisce la formazione e la qualificazione professionale ed istituisce la figura professionale del Mastro Birraio, formato professionalmente ed iscritto nell'apposito Repertorio regionale delle qualificazioni professionali e del catalogo dell'offerta formativa secondo quanto previsto dalla l. reg. n. 1/2018 (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). Per la realizzazione di questo obiettivo, la Regione può avvalersi - anche mediante la stipulazione di apposite convenzioni - della collaborazione del Centro di ricerca per l'eccellenza della birra (CERB), della collaborazione delle Università, dei centri di ricerca, degli istituti di istruzione superiore e di enti qualificati operanti sul territorio regionale.

L'articolo 6 prevede interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto e incentiva l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione. Inoltre, definisce i soggetti e le attività a cui sono riconosciute forme di priorità nella fruizione di tali interventi.

L'articolo 7 istituisce il portale telematico regionale sulla birra agricola e artigianale con fine pubblicitario e promozionale delle attività relative alla birra agricola e artigianale.

L'articolo 8 consente ai titolari dei birrifici di svolgere attività di vendita diretta e di somministrazione, nonché di promozione dei propri prodotti tramite eventi di degustazione presso i locali della azienda.

L'articolo 9 prevede il perseguimento degli obiettivi della legge in esame anche attraverso la pianificazione regionale in materia di promozione turistica, sostegno alle imprese e sviluppo rurale, e quindi, anche attraverso i Fondi strutturali di investimento europei che cofinanziano i programmi regionali approvati a livello eurounionale. I contributi sono concessi in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

L'articolo 10 dispone uno o più regolamenti di attuazione al fine di definire le modalità d'iscrizione e di tenuta del registro, le modalità di funzionamento del portale e le forme di priorità alle attività e ai soggetti beneficiari degli interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto nonché per l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione.

L'articolo 11 reca la clausola valutativa secondo cui l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione del testo legislativo in commento e ne valuta i risultati in termini di promozione e valorizzazione della birra artigianale e agricola sul territorio regionale. A tal fine, la Giunta regionale deve trasmettere annualmente all'Assemblea legislativa una relazione sull'attuazione della legge; parimenti tutti i soggetti pubblici e privati attuatori delle disposizioni contenute nella stessa sono tenuti a trasmettere i dati e le informazioni necessarie per le finalità sopra indicate.

L'articolo 12 reca la norma finanziaria secondo cui, per gli anni 2023, 2024 e 2025 viene autorizzata la spesa di euro 100.000,00 alla Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio regionale di previsione 2023-2025.

Agli oneri derivanti dall'attuazione della legge in esame si fa fronte mediante le risorse stanziare nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti", alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti"; Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2023-2025. Al finanziamento delle finalità e degli interventi di cui alla legge in

commento possono concorrere risorse europee, statali e regionali, per quanto compatibili. Nello specifico, al finanziamento degli interventi di cui all' art. 1, comma 2, lettera a) e d)⁹⁵ e di cui all' articolo 5, comma 1⁹⁶, concorrono le risorse eurounionali rese disponibili attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la conseguente programmazione operativa regionale. Gli interventi di cui all' art. 6, invece, sono finanziati attraverso le risorse eurounionali rese disponibili attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e la conseguente programmazione operativa regionale, per quanto compatibile.⁹⁷ Per gli anni successivi al 2025, infine, l'entità della spesa per l'attuazione della legge è quantificata annualmente con la legge di bilancio regionale, ai sensi dell'art. 38, comma 1 del d. lgs. n. 118/2011. Il testo normativo si chiude con l'articolo 13 relativo all'entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

Le disposizioni contenute nel testo legislativo agli articoli 2, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 possono ritenersi neutrali dal punto di vista finanziario in quanto di natura ordinamentale, definitoria, programmatica e generale. Le disposizioni, invece, che hanno effetti finanziari sono quelle contenute negli articoli 1, 3, 4, 5 e 6, nonché nell'articolo 12 dedicato alle norme finanziarie. Quest'ultimo articolo, ai commi 2 e 3 dispone, rispettivamente, l'ammontare della spesa autorizzata per ciascuno degli anni 2023-2024-2025 pari a euro 100.000,00 alla Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti" del

⁹⁵ L'art. 1, comma 2, della l. reg. n. 11/2023 così recita: " 2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione: a) incentiva la creazione di nuove imprese nel settore della produzione di birra artigianale e agricola, in particolare di imprese a conduzione giovanile e di imprese a prevalente partecipazione o conduzione femminile; [...] d) promuove la formazione professionale degli operatori del settore, contribuendo alla crescita formativa e professionale dell'intera filiera anche attraverso il riconoscimento della professionalità acquisita e dell'apporto formativo rivolto ai giovani; [...]".

⁹⁶ L'art. 5, comma 1, della l. reg. n. 11/2023 così recita: " 1. La Regione favorisce la formazione e qualificazione professionale degli addetti del settore e la trasmissione delle conoscenze relative alla produzione di birra. In particolare, la Regione promuove livelli di formazione orientati a garantire la disponibilità di figure professionali in grado di gestire e coordinare i processi produttivi aziendali e la disponibilità di operatori qualificati nelle diverse fasi di lavorazione dalla produzione alla vendita."

⁹⁷ L'art. 6 della l. reg. n. 11/2023 così recita: " 1. Per il conseguimento delle finalità di cui alla presente legge, la Giunta regionale, attraverso l'azione sinergica degli Assessorati competenti in materia di sviluppo economico e di agricoltura, sostiene interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto e incentiva l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione. [...]".

bilancio regionale di previsione 2023-2025, e la copertura finanziaria dei suddetti oneri mediante le risorse stanziare nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti", alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti"; Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" del medesimo bilancio di previsione 2023-2025.⁹⁸

Il comma 1 del citato articolo 12, inoltre, dispone che al finanziamento delle finalità e degli interventi di cui alla legge in commento possono concorrere risorse europee, statali e regionali, per quanto compatibili. Nello specifico, infatti, al finanziamento degli interventi di cui all' articolo 1, comma 2, lettera a) e d) e di cui all' articolo 5, comma 1, concorrono le risorse eurounionali rese disponibili attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la conseguente programmazione operativa regionale, nonché le risorse di cui all' articolo 49, comma 2 della l. reg. n. 1/2018, per quanto compatibili.

Sul punto, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea legislativa, ha chiesto di *"fornire, per ciascun intervento, i relativi oneri finanziari, nonché di illustrare in maniera distinta la quantificazione degli oneri coperti mediante l'utilizzo del Fondo Speciale rispetto all'utilizzo di risorse eurounionali, della programmazione regionale e/o delle risorse di cui alla l.reg. 1/2018."*⁹⁹

Con la nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024, il Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea legislativa ha riscontrato, con diversa esposizione, quanto già aveva riportato nella relazione tecnica senza, quindi, fornire più dettagli circa la quantificazione per singoli interventi degli oneri finanziari né tanto meno fornire la distinzione di quanto di pertinenza del Fondo Speciale e quanto, invece, imputato ai fondi eurounionali, alla programmazione regionale e/o alle risorse di cui alla l. reg. n. 1/2018. Inoltre, sono state rilevate discordanze tra quanto riportato nell'Allegato 1 – Chiarimenti

⁹⁸ Cfr. legge regionale 2 agosto 2023 n. 9 "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali" Tabella A) Variazioni - che prevede per gli anni 2023-2024-2025 uno stanziamento annuale pari a euro 100.000.000 (capitolo 06120_S) afferente alla proposta di legge "Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola" e D.G.R. n. 1223 del 22 novembre 2023 avente ad oggetto "Variazioni al Bilancio di previsione 2023 - 2025 per l'attuazione dei profili finanziari della legge regionale 4 ottobre 2023, n. 11, ai sensi dell'art. 41 della l.r. n.13/2000".

⁹⁹ Cfr. punto 6, terzo periodo, del Considerato in diritto della Sentenza della Corte costituzionale 82/2023 che così recita "[...] La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei".

– punto 3 (prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024) e quanto indicato nella legge (art. 12 comma 5). Nello specifico, l'Amministrazione chiarisce che *“gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d), f), h), i), j) e k) dell'articolo 1, comma 2 della l.r. 11/2023 sono finanziati, come disposto dall'articolo 9 comma 2, con le risorse comunitarie rese disponibili attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e la conseguente programmazione operativa regionale ed in particolare tramite la pubblicazione dei relativi bandi”* mentre la norma finanziaria (art. 12 comma 5) riporta che tali Fondi europei e la programmazione regionale finanziano gli interventi di cui all'articolo 6 della l. reg. n. 11/2023, quindi, gli interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto e incentivazione dell'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione.

Gli interventi di cui alle restanti lettere del citato articolo 1 comma 2 del testo normativo esaminato - b), c), f), g), h), i), j), k), l) e m) – quantificati insieme alle lettere a) e d) per un ammontare complessivo pari a euro 60.000,00, vengono coperti in parte dalle risorse stanziare nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti", alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi" del bilancio di previsione 2023-2025 e, per quanto compatibili, dal programma annuale regionale in materia di promozione turistica, sostegno alle imprese e sviluppo rurale ai sensi del comma 3 dell'articolo 9 del testo normativo in commento.

A tal riguardo, la Sezione con medesima nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di *“illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla suddetta quantificazione [euro 60.000,00]”* in quanto l'affermazione contenuta nella relazione tecnica *«la quantificazione di tali oneri è coerente con la platea dei potenziali beneficiari degli interventi» “non consente una ricostruzione degli oneri quantificati limitandosi a fornire elementi di sintesi o comunque che risultano insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha condotto alla quantificazione degli stessi”*.

A riscontro (nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024), l'Amministrazione ha rappresentato che *“la quantificazione si riferisce unicamente ai già citati interventi di promozione dell'immagine dei prodotti locali della filiera della birra artigianale e agricola, dalle materie prime e dei loro derivati,*

ai sensi delle lettere l) e m) dell'articolo 1, comma 2", senza fornire ulteriori elementi circa la quantificazione dei singoli oneri complessivamente stimati in euro 60.000,00 così come richiesto da questa Sezione con la nota istruttoria di cui sopra (475/2024).

Infine, per concludere la disamina del comma 2 dell'art. 1, si rappresenta che la lettera e) reca l'istituzione, ai fini conoscitivi e promozionali, del registro dei birrifici artigianali e agricoli umbri e dei relativi Mastri Birrai. Trattasi, quest'ultima, di una disposizione ordinamentale che non determina in sé nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Passando agli articoli 3 e 4, rispettivamente l'istituzione della "Giornata della birra artigianale e agricola dell'Umbria" e la realizzazione della "Fiera della birra artigianale e agricola" la relazione tecnico-finanziaria allegata al testo legislativo stima i relativi oneri nell'importo complessivo pari a euro 10.000,00/annui utilizzando come metodo di quantificazione i pregressi stanziamenti di spesa in favore di leggi regionali che prevedono l'istituzione di giornate celebrative (l. reg. n. 11/2010 Istituzione della giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime di mafie; l. reg. n. 12/2022 Istituzione dell'Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale; l. reg. n. 14/2022 Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga).

Anche in questo caso tali oneri vengono coperti in parte dalle risorse stanziare nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione" e, per quanto compatibili, dal programma annuale regionale in materia di promozione turistica, sostegno alle imprese e sviluppo rurale ai sensi del comma 3 dell'articolo 9 del testo normativo in commento.

A tal riguardo, la Sezione con la sopracitata nota istruttoria indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa ha chiesto di *"illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla suddetta quantificazione [euro 10.000,00]"* considerato che il metodo di quantificazione adottato dall'Amministrazione è alquanto generico poiché prende a riferimento gli stanziamenti di spesa in favore di leggi regionali vigenti che prevedono l'istituzione di analoghe giornate celebrative. La Sezione ha richiesto, altresì, di *"fornire in maniera distinta la quantificazione degli oneri coperti dal Fondo speciale e, conseguentemente, la*

loro copertura mediante il ricorso alla programmazione annuale regionale ai sensi del comma 3 dell'art. 9".

Con la nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024, il Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea Legislativa ha riscontrato che *"per quanto concerne il sostegno all'organizzazione della Fiera della birra artigianale, la quantificazione dell'onere ha tenuto conto del fatto che la Giunta regionale con proprie deliberazioni ha già contribuito, prima dell'entrata in vigore della legge, alla realizzazione di tale iniziativa: con D.G.R n. 788 del 02/09/2020¹⁰⁰ la Giunta aveva individuato in 3.000,00 euro la quota di partecipazione a carico del bilancio regionale. Pertanto, nell'intento di dare maggiore risalto a tale iniziativa e tenuto conto che, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della legge, la Giunta regionale, di concerto con la Camera di Commercio dell'Umbria e con le organizzazioni di categoria del settore, organizza annualmente la Giornata della birra artigianale e agricola dell'Umbria durante la Fiera della birra artigianale, il contributo è stato quantificato in euro 10.000 annui".*

Anche in questo caso, la Sezione rileva che il riscontro fornito dall'Amministrazione non consente una ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati, limitandosi a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere così stimato. Parimenti, non ha fornito in maniera distinta la quantificazione degli oneri coperti dal Fondo speciale e quelli coperti mediante il ricorso alla programmazione annuale regionale ai sensi del comma 3 dell'art. 9.

Con l'articolo 5 del testo normativo in commento la Regione favorisce la formazione e la qualificazione professionale degli operatori per le diverse fasi di lavorazione della birra artigianale, dalla produzione alla vendita. Per conseguire tali obiettivi la Regione si avvale del sistema regionale dell'apprendimento permanente e del sistema regionale integrato di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi di cui alla legge regionale n. 1/2018 in precedenza citata. Possono concorrere, altresì, le risorse eurolunionali rese disponibili attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la conseguente programmazione operativa regionale ai sensi dell'art. 12 comma 4 della l. reg. n. 11/2023.

¹⁰⁰ Cfr. D.G.R. n. 788 del 02/09/2020 avente ad oggetto "Collaborazione della Regione con l'Officina dei Talenti Soc. Coop. per la realizzazione della 10^a edizione della Rassegna internazionale della birra artigianale "Cotta o cruda...mai nuda" - Spoleto, 4-6 settembre 2020. Determinazioni."

Pertanto, ai sensi del comma 2 primo periodo dell'articolo 5 l'attuazione di tale disposizione non genera in sé nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Passando al secondo periodo del comma 2 dell'art. 5, invece, la legge dispone che la Regione può avvalersi, anche mediante la stipulazione di apposite convenzioni, della collaborazione del Centro di ricerca per l'eccellenza della birra (CERB), della collaborazione delle Università, dei centri di ricerca, degli istituti di istruzione superiore e di enti qualificati operanti sul territorio regionale. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria allegata al testo normativo, quest'ultima disposizione *“genera oneri finanziari di natura non obbligatoria, per i quali è possibile stabilire un tetto massimo di spesa di euro 30.000 per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025. La quantificazione di tale onere tiene conto dell'importo minimo di un assegno di ricerca di durata annuale, secondo quanto stabilito dal D.M. n. 102 del 9 marzo 2011 del MIUR in attuazione dell'art. 22 della L. 240/2010, che fissa l'importo minimo lordo annuo in euro 19.367,00, a cui vanno aggiunti oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione con aliquota INPS del 35,03%”*.

L'articolo 6 prevede che la Giunta regionale, per il conseguimento delle finalità di cui alla legge in commento e attraverso l'azione sinergica degli Assessorati competenti in materia di sviluppo economico e di agricoltura, sostiene interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e la conservazione del prodotto e incentiva l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione. La programmazione di tali interventi è effettuata tramite il Programma annuale delle attività e degli interventi di cui all'articolo 9 comma 3 e finanziati, altresì, attraverso le risorse eurounionali rese disponibili attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ai sensi dall'articolo 9 comma 2 della medesima legge.

L'articolo 12, infine, reca le disposizioni finanziarie già ampiamente trattate nel corso della disamina dei singoli articoli di natura finanziaria, tranne l'ultimo comma che stabilisce che, per gli anni successivi al 2025, l'entità della spesa per l'attuazione della legge regionale esaminata è quantificata annualmente con la legge di bilancio regionale, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Di seguito si riporta una tabella riepilogativa degli effetti finanziari della legge regionale esaminata, con una colonna riservata alle osservazioni di questa Sezione:

RIEPILOGO EFFETTI FINANZIARI LEGGE 11/2023

NATURA SPESA	NORME	DESCRIZIONE	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025
Corrente	Art. 1, co 2, lettera a) e d)	a) incentiva la creazione di nuove imprese nel settore della produzione di birra artigianale e agricola, in particolare di imprese a conduzione giovanile e di imprese a prevalente partecipazione o conduzione femminile; d) promuove la formazione professionale degli operatori del settore, contribuendo alla crescita formativa e professionale dell'intera filiera anche attraverso il riconoscimento della professionalità acquisita e dell'apporto formativo rivolto ai giovani;			
Corrente	Art. 1, co 2, lettere b), c), f), g), h), i), j), k), l) e m)	b) valorizza le imprese del settore, sostiene le imprese agricole produttrici di materie prime e loro derivati, tra cui orzo, luppolo, cereali da maltazione, malto e lievito, e, in particolare, sostiene le imprese agricole di settore ubicate in territori montani e nelle aree a rischio spopolamento; c) incentiva l'introduzione di processi innovativi nelle lavorazioni, sia sotto il profilo delle materie prime impiegate, sia sotto il profilo dei processi messi in atto allo scopo di raggiungere l'eccellenza dei prodotti; f) favorisce la ricerca e il miglioramento delle condizioni di produzione, trasformazione e commercializzazione delle materie prime e dei loro derivati, tra cui orzo, luppolo, cereali da maltazione, malto e lievito; g) promuove l'immagine dei prodotti locali della filiera della birra artigianale e agricola, dalle materie prime e loro derivati, tra cui orzo, luppolo, cereali da maltazione, malto e lievito, al prodotto finito; h) promuove la creazione di forme di raccordo e di rete tra i soggetti che operano nella filiera della birra artigianale e agricola, dalla fase di produzione delle materie prime e loro derivati, tra cui orzo, luppolo, cereali da maltazione, malto e lievito, e fino alla produzione di birra artigianale e agricola, incentivando lo sviluppo dell'associazionismo economico e della cooperazione tra imprese del comparto e, in particolare, tra imprese dell'eccellenza artigiana e agricola; i) promuove, nel rispetto della normativa europea e statale in materia, anche con il contributo degli stessi produttori locali umbri la registrazione di marchi per identificare i prodotti e i produttori di birra artigianale e agricola; j) promuove e sostiene l'internazionalizzazione dei piccoli e microbirrifici umbri anche tramite la creazione di un portale web dedicato, nonché l'internazionalizzazione delle materie prime brassicole umbre e dei produttori di luppolo, cereali da maltazione e malto umbri anche tramite la creazione di una specifica sezione nell'ambito del portale; k) favorisce la partecipazione agli eventi fieristici del settore nazionali e internazionali e incentiva la realizzazione di fiere, rassegne, mostre e concorsi per operatori del settore che abbiano l'obiettivo di diffondere la conoscenza del prodotto e delle sue materie prime e agro-alimentari; l) promuove e sostiene la creazione di percorsi turistici legati ai luoghi di produzione della birra artigianale e agricola e delle materie prime brassicole e di percorsi gastronomici dedicati, nonché iniziative ed eventi dedicati sul territorio umbro; m) favorisce la corretta informazione del consumatore con particolare riguardo alla qualità del prodotto, alle caratteristiche organolettiche e alle materie prime utilizzate.	€ 60.000,00 (*)	60.000,00 €	60.000,00 €
Corrente	Art. 3	Giornata della birra artigianale e agricola dell'Umbria: prevede la realizzazione di incontri aventi ad oggetto temi di interesse del settore nonché la possibilità di appositi appuntamenti espositivi nei territori dove si svolge la fiera e coinvolge soggetti italiani ed esteri.	€ 10.000,00 (**)	10.000,00 €	10.000,00 €
Corrente	Art. 4	Fiera della birra artigianale e agricola: fiera annuale della birra artigianale e agricola da tenersi, a rotazione, nei diversi territori della Regione. Nel contesto della fiera annuale della birra artigianale e agricola è allestito un punto informativo sul "Bere Responsabile" organizzato con l'Azienda Unità Sanitaria Locale territorialmente competente, al fine di diffondere le informazioni utili sui rischi della salute derivanti dall'alcolismo e sugli effetti negativi dell'alcool sulla guida.			
Corrente	Art. 5 co 1	La Regione favorisce la formazione e qualificazione professionale degli addetti del settore e la trasmissione delle conoscenze relative alla produzione di birra. In particolare, la Regione promuove livelli di formazione orientati a garantire la disponibilità di figure professionali in grado di gestire e coordinare i processi produttivi aziendali e la disponibilità di operatori qualificati nelle diverse fasi di lavorazione dalla produzione alla vendita.			
Corrente	Art. 5 co 2	Per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1 dell'art. 5, la Regione si avvale del sistema regionale dell'apprendimento permanente e del sistema regionale integrato di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi di cui alla legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1 e può avvalersi altresì, anche mediante la stipulazione di apposite convenzioni, della collaborazione del Centro di ricerca per l'eccellenza della birra (CERB), della collaborazione delle Università, dei centri di ricerca, degli istituti di istruzione superiore e di enti qualificati operanti sul territorio regionale.	€ 30.000,00 (***)	30.000,00 €	30.000,00 €
Capitale	Art. 6	Interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto e incentivazione dell'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione.			
TOTALE Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio regionale di previsione 2023-2025.			100.000,00 €	100.000,00 €	100.000,00 €

Fonte: dati contenuti nella Relazione tecnico-finanziaria

(*) Secondo quanto ritenuto dal legislatore regionale, la quantificazione degli oneri è coerente con la platea dei potenziali beneficiari degli interventi che - secondo i dati Beverfood (www.beverfood.com) - è composta da un totale di 34 microbirrifici in attività nell'intera regione, di cui 24 nella provincia di Perugia e 10 nella provincia di Terni. Tale stanziamento potrà essere più aderentemente rimodulato sulla base delle evidenze derivanti dal primo triennio di applicazione della legge regionale.

(**) Quantificato sulla base dei pregressi stanziamenti di spesa in favore di leggi regionali che prevedono l'Istituzione di giornate celebrative (L.r. 11/2010 Istituzione della giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime di mafie; L.r.12/2022 Istituzione dell'Osservatorio regionale sul welfare aziendale e istituzione della giornata regionale del welfare aziendale; L.r. 14/2022 Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga).

(***) Tetto massimo di spesa di euro 30.000 per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025. La quantificazione di tale onere tiene conto dell'importo minimo di un assegno di ricerca di durata annuale, secondo quanto stabilito dal D.M. n. 102 del 9 marzo 2011 del MIUR in attuazione dell'art. 22 della L.240/2010, che fissa l'importo minimo lordo annuo in euro 19.367,00, a cui vanno aggiunti oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione con aliquota INPS del 35,03%.

6.10 Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 12" Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti DE.CO."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di alcuni consiglieri (Atto n. 1353) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 3 maggio 2022 e trasmessa alla II Commissione Consiliare Permanente Attività economiche e governo del territorio in data 4 maggio 2022. Sulla proposta di legge ha espresso parere positivo con osservazioni il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con deliberazione n. 16 del 25 maggio 2022. Nel corso della seduta della II Commissione Consiliare Permanente, tenutasi in data 19 aprile 2023, sono state recepite le osservazioni del CAL e sono stati presentati e approvati alcuni emendamenti all'atto n. 1353. Il testo così emendato è stato approvato dalla II Commissione Consiliare Permanente il 7 settembre 2023 (Atto n. 1353 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 19 settembre 2023. Il testo normativo così definito è stato, quindi, approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 344 del 26 settembre 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 49 dell'11 ottobre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge è composta da nove articoli e rappresenta *"uno strumento di marketing territoriale, che consente ai Comuni interessati di valorizzare il proprio patrimonio culturale e ambientale"*.

Le finalità del testo normativo sono definite nell'articolo 1 il quale prevede che la Regione *"valorizzi l'istituzione delle denominazioni comunali (De.Co.), quale strumento efficace per promuovere la salvaguardia delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, della biodiversità, nonché di difesa della storia, delle tradizioni e saperi locali e per contribuire alla promozione delle specificità storico-culturali di un determinato territorio"*.

Il successivo articolo 2 formula le definizioni ai fini della legge in esame.

L'articolo 3 istituisce il Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co. che hanno ottenuto la denominazione, nonché le aziende e tutte le forme associative, comitati, consorzi che effettuano le produzioni a denominazione comunale. Il suddetto Registro ha

un ambito di operatività strettamente locale ed è tenuto dalla Giunta regionale. La Regione, inoltre, procede all'istituzione di un logo distintivo quale strumento di valorizzazione e identificazione del Registro medesimo.

L'articolo 4 rubricato "Regolamento di iscrizione" dispone l'emanazione di un apposito regolamento ad opera della Regione al fine di fornire orientamenti per i Comuni che intendono riconoscere prodotti De.Co. dettando norme relative al Regolamento di iscrizione al citato Registro quali la definizione degli adempimenti formali, dei requisiti minimi, delle caratteristiche tecniche e dimensionali standard per i singoli loghi dei prodotti De.Co. e così via.

L'articolo 5 promuove l'istituzione di un Coordinamento regionale dei Comuni De.Co. la cui sede, gli adempimenti formali, gli obiettivi e le modalità di funzionamento sono definiti nel regolamento di cui al successivo articolo 7 della legge in commento. Il Coordinamento è aperto ad ogni comune della Regione Umbria che può farne parte sottoscrivendo, per adesione, il regolamento.

L'articolo 6 disciplina la promozione dei prodotti De.Co., in particolare, stabilisce che la Regione assicura alle suddette produzioni iscritte nel rispettivo Registro regionale, sostegno, anche economico, visibilità e azione di divulgazione attraverso gli strumenti informativi, anche tramite una sezione appositamente dedicata all'interno del portale regionale istituzionale. Inoltre, nel pieno rispetto delle normative nazionali ed eurounionali, la Regione promuove, anche attraverso contributi economici, iniziative di sostegno per le filiere che integrano e promuovono i prodotti De.Co..

L'articolo 7, come già anticipato, disciplina l'adozione di un apposito regolamento con deliberazione della Giunta regionale e previo parere della competente Commissione Consiliare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del testo normativo esaminato. Il suddetto regolamento è aperto, altresì, ai produttori degli Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo 8 contiene la clausola valutativa secondo cui l'Assemblea Legislativa esercita il controllo sull'attuazione del testo legislativo in commento e ne valuta i risultati in termini di valorizzazione dei prodotti De.Co. sul territorio regionale.

L'articolo 9 rubricato "Norma finanziaria" chiude il provvedimento legislativo disponendo che, ai fini dell'attuazione del suddetto testo normativo, è autorizzata la spesa

massima di euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 alla Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio regionale di previsione 2023-2025.

Ai suddetti oneri, si fa fronte mediante le risorse stanziare nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti", alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2023-2025¹⁰¹. Per gli anni successivi al 2025, si fa fronte con le risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del d. lgs n.118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Infine, il comma 3 del medesimo articolo dispone che al finanziamento delle finalità e degli interventi di cui al testo legislativo in commento possono concorrere risorse europee, statali e regionali, per quanto compatibili.

OSSERVAZIONI

La relazione tecnico-finanziaria allegata al testo di legge approvato non consente una ricostruzione degli oneri quantificati (euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2023-2024-2025) limitandosi a fornire elementi di sintesi che risultano insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha condotto l'Amministrazione alla quantificazione degli stessi. La relazione, infatti, si limita ad affermare che "[...] La norma [art. 6] ¹⁰²determina oneri finanziari di natura non obbligatoria per i quali è possibile fissare un tetto massimo di spesa di euro 50.000,00 per il primo triennio di entrata in vigore della legge. Tale quantificazione è

¹⁰¹ Cfr. legge regionale 2 agosto 2023 n. 9 "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali" Tabella A) Variazioni - che prevede per gli anni 2023-2024-2025 uno stanziamento annuale pari a euro 50.000.000 (capitolo 06120_S) afferente alla proposta di legge "Istituzione e disciplina del registro regionale dei comuni con prodotti De.Co." e D.G.R. n. 1224 del 22 novembre 2023 avente ad oggetto "Variazioni al Bilancio di previsione 2023 - 2025 per l'attuazione dei profili finanziari della legge regionale 4 ottobre 2023, n. 12, ai sensi dell'art. 41 della l.r. n.13/2000".

¹⁰² L'art. 6 della l.reg. n. 12/2023 così dispone "[...] 2. La Regione assicura alle produzioni De.Co. iscritte nel rispettivo registro regionale, sostegno, anche economico, visibilità e azione di divulgazione attraverso gli strumenti informativi, anche tramite il portale regionale istituzionale, in una sezione appositamente dedicata. 3. Nel pieno rispetto delle normative nazionali e comunitarie, la Regione promuove, anche attraverso contributi economici, iniziative di sostegno per le filiere che integrano e promuovono i prodotti De.Co.."

suggerita dal fatto che, sulla base di informazioni preliminari reperite in rete, i comuni che hanno già individuato i propri prodotti De.Co., o hanno deliberato per procedere alla loro individuazione, sono: Campello sul Clitunno, Città di Castello, Gubbio, Monteleone di Orvieto, Pietralunga, Terni, Todi e Umbertide. Le risorse individuate sono pertanto ritenute congrue per l'avvio delle attività promozionali in favore dei prodotti di questi comuni, nonché per stimolare l'avvio delle azioni di individuazione dei prodotti negli altri territori della regione."

Anche se la quantificazione della spesa operata con la tecnica del c.d. "tetto di spesa" è ammessa per gli oneri di natura non obbligatoria, come nel caso di specie, questa Sezione ritiene che debba essere, comunque, illustrato in sede di relazione tecnica, il progetto elaborato dall'Amministrazione attraverso la valutazione dei criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma (Cfr. Deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali" – Par. 4.8).

Sul punto, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di "illustrare l'iter di formazione della stima che ha portato alla quantificazione delle suddette somme [euro 50.000,00 annui] specificando per ogni attività la stima prevista".

Con la nota regionale prot. n. 20240001930 del 7 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 596 dell'8 marzo 2024, il Servizio Valutazione delle politiche, Controllo e Co.re.Com dell'Assemblea Legislativa ha riscontrato che "[l]'individuazione ed il riconoscimento dei prodotti De.Co. spetta ai singoli comuni, tramite apposita deliberazione del competente organo comunale. Attualmente, come già riportato nella relazione tecnica, tenuto conto che i comuni che hanno già individuato i prodotti De.Co., o hanno deliberato per procedere alla loro individuazione prima dell'entrata in vigore della legge, sono: Campello sul Clitunno, Città di Castello, Gubbio, Monteleone di Orvieto, Pietralunga, Terni, Todi e Umbertide. Si precisa che l'iter attuativo della legge prevede che la Giunta regionale, entro 90 giorni dall'entrata in vigore, adotti un apposito regolamento di attuazione al fine di disciplinare, le modalità di tenuta del registro, le procedure per l'iscrizione dei prodotti De.Co., nonché i modelli di disciplinari per i prodotti che intendono perseguire il riconoscimento De.Co., che non risulta ancora adottato.

Pertanto, sulla base delle informazioni disponibili ed in considerazione delle procedure da adottare sopra richiamate, la Commissione consiliare ha inteso confermare lo stanziamento indicato dai

proponenti dell'iniziativa legislativa, anche in considerazione del fatto che il bilancio regionale di previsione 2023-2025 prevedeva al capitolo 03560_S (Spese per fiere, mostre, mercati, convegni e manifestazioni similari nel settore agroalimentare, nonché per gestione marchi qualità e promozione - art. 40 l.r. n. 12/2015), avente finalità analoghe a quella della l.r. 12/2023, prevedeva uno stanziamento spesa pari ad euro 50.000,00 per ciascun anno del triennio 2023-2025, che è stato ritenuto dalla Commissione consiliare congruo anche per l'attuazione della l.r. 12/2023 nel primo triennio".

Tanto premesso, nonostante la correttezza del procedimento di determinazione degli stessi oneri come tetto di spesa, la Sezione rileva, ancora una volta, la non adeguata esplicitazione della quantificazione del tetto in euro 50.000,00 annui. La relazione tecnica, infatti, deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma.

Riguardo l'articolo 5 che istituisce il Coordinamento regionale dei Comuni De.Co. inteso quale organismo di raccordo ed incentivazione delle finalità della legge, la relazione accompagnatoria al testo normativo riferisce che *"trattasi di un organismo di mero coordinamento dal cui funzionamento non possono generarsi oneri finanziari a carico del bilancio regionale"*. Questa Sezione non condivide tale affermazione in quanto, seppur qualificato come organismo di mero coordinamento, svolge funzioni che possono comportare il sostenimento di oneri finanziari, la cui assenza non è, invece, individuabile da quanto riportato nella menzionata relazione, nella quale non si dà conto dell'eventuale composizione di tale organo con risorse umane e strumentali già a disposizione della Regione e dalle quali non si generano, pertanto, nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

I restanti articoli per i quali nessuna osservazione è stata sollevata hanno natura generale, ordinamentale e definitoria e, pertanto, neutrali dal punto di vista finanziario.

6.11 Legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13, "Sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età."

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale di cui alla deliberazione n. 380 del 12 aprile 2023 (Atto n. 1741) depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 13 aprile 2023 e trasmesso alla III Commissione Consiliare Permanente Sanità e Servizi sociali in data 14 aprile 2023. Sul disegno di legge ha espresso parere positivo con osservazioni il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con deliberazione n. 11 del 3 maggio 2023. Nel corso della seduta della III Commissione Consiliare Permanente, tenutasi in data 28 settembre 2023, sono state recepite, parzialmente, le osservazioni del CAL e sono stati presentati e approvati un emendamento interamente sostitutivo dell'atto n. 1741 ed alcuni subemendamenti all'emendamento medesimo. Il testo così emendato è stato approvato dalla III Commissione Consiliare Permanente il 28 settembre 2023 (Atto n. 1741 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in data 4 ottobre 2023. Il testo normativo così definito è stato, quindi, approvato dall'Assemblea Legislativa con la deliberazione n. 345 del 10 ottobre 2023. Infine, è stato pubblicato sul B.U.R. n. 50 S.O. n. 1 del 18 ottobre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

L'intervento legislativo in commento è volto a riformare la disciplina del sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia, in sostituzione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 recante "Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", al fine di adeguare il quadro normativo regionale al mutato contesto socioeconomico regionale, alla modifica dei fabbisogni in termini di servizi all'infanzia nonché all'evoluzione della normativa di riferimento nazionale (legge 13 luglio 2015, n. 107 recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" e d. lgs 13 aprile 2017, n. 65 recante "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107").

Il testo normativo è strutturato in sette titoli e ventinove articoli: - Titolo I Principi generali, - Titolo II Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, - Titolo III Programmazione dei servizi, - Titolo IV Personale operativo nel sistema integrato

e coordinamento pedagogico, - Titolo V Norma di attuazione e sanzioni, - Titolo VI Disposizioni finanziarie, - Titolo VII Norme transitorie e finali.

Nello specifico, il Titolo I definisce l'oggetto e le finalità della legge; in particolare con l'art. 1 vengono, dapprima, definiti i riferimenti normativi ai quali la riforma stessa si ispira¹⁰³ e, al contempo, viene individuato l'oggetto della stessa volto a sostenere i diritti dell'infanzia, riconoscere il pluralismo delle offerte educative e del diritto di scelta delle famiglie, promuovere ed organizzare il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a 6 anni di età. Tale sistema, denominato "sistema integrato" si pone come finalità il superamento di qualsiasi forma di discriminazione, la promozione di contesti di cura, relazione e gioco finalizzati allo sviluppo di autonomia, creatività e apprendimento. Per il raggiungimento di dette finalità, il sistema integrato promuove la continuità del percorso educativo e scolastico, sostiene la funzione educativa primaria delle famiglie, sostenendo la relativa rappresentanza e favorendone il coinvolgimento nell'ambito educativo e scolastico, nonché la conciliazione tra i tempi e le tipologie di lavoro dei genitori e la qualità dell'offerta educativa.

Il Titolo II descrive le diverse componenti del sistema integrato (art. 2) individuando i servizi educativi e di istruzione per l'infanzia quali i nidi e i micronidi di infanzia (art. 3), le sezioni primavera (art. 4), i servizi integrativi (art. 5): spazio gioco, servizi educativi in contesto domiciliare, centri per bambine e bambini e centri per minori e famiglie, i poli per l'infanzia (art. 6) e le scuole dell'infanzia (art. 7). La gestione dei servizi educativi per l'infanzia è riservata ad Enti locali, in forma diretta o indiretta, ad altri enti pubblici o a soggetti privati, mentre le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato. I poli per l'infanzia, infine, possono essere costituiti anche presso direzioni didattiche o istituti comprensivi del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Il Titolo II prevede, altresì, *a*) la sperimentazione di nuove tipologie di servizi (art. 8), che gli Enti locali possono promuovere in coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale, *b*) la promozione e valorizzazione di accordi e convenzioni con associazioni,

¹⁰³ Nel dettaglio, la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo (ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176), il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e) della legge 13 luglio 2015, n. 107) e la legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria).

enti e realtà presenti nel territorio per la loro partecipazione alle attività previste nel progetto educativo (art. 9), c) la promozione della partecipazione e del coinvolgimento delle famiglie nell'adozione delle scelte educative e gestionali e nella verifica della loro attuazione (art. 10) e d) l'inclusione di minori con bisogni educativi speciali mediante il sostegno alle situazioni di disabilità e di svantaggio economico, sociale e linguistico al fine di garantire pari opportunità nell'accesso ai servizi (art. 11).

Il Titolo III disciplina la programmazione dei servizi distinta in "Linee triennali di indirizzo" e "Piani annuali". Nello specifico, le Linee triennali di indirizzo (art. 12) definiscono le linee di indirizzo e i criteri per l'attuazione degli interventi, i criteri di assegnazione delle risorse (regionali, nazionali e eurounionali) da destinare ai servizi, pubblici e privati, prevedendo anche specifici indirizzi di sostegno diretto delle famiglie nell'accesso ai servizi stessi, gli obiettivi di sviluppo e di qualificazione dei servizi, gli indirizzi di inclusione, la partecipazione delle famiglie alla definizione delle scelte educative e alla verifica della qualità del servizio, l'integrazione tra le diverse tipologie di servizi, la promozione dei poli per l'infanzia, l'applicazione di criteri di equità nella partecipazione economica delle famiglie al costo dei servizi, l'integrazione con i servizi sociali e sanitari per l'infanzia, i criteri per la determinazione dei livelli essenziali di qualità e organizzazione dei servizi. È l'Assemblea Legislativa, su proposta della Giunta

regionale, che approva le suddette Linee triennali sulla base delle indicazioni del Piano di azione pluriennale di cui all'articolo 8 del d. lgs 13 aprile 2017, n. 65.^{104 105}

I Piani annuali (art. 13), invece, vengono adottati dalla Giunta regionale in attuazione delle linee di indirizzo di cui all'art. 12 della medesima legge e prevedono l'indicazione delle attività, la determinazione delle risorse finanziarie regionali, nazionali, eurounionali disponibili e la determinazione delle modalità di utilizzo delle suddette risorse finanziarie.

Entro il 30 giugno di ogni anno viene adottato il Piano annuale per l'anno successivo.

Con l'articolo 14 del testo normativo viene prevista la costituzione, con decreto della Giunta regionale, della Consulta regionale per i servizi all'infanzia, composta da rappresentanti della Giunta regionale, da altri livelli istituzionali e dalle parti sociali, coinvolti a vario titolo nei servizi all'infanzia (Ufficio scolastico regionale, Università, Consiglio delle autonomie locali, organizzazioni sindacali, Aziende unità sanitarie locali, Forum del terzo settore, Forum delle associazioni dei genitori, coordinamento pedagogico dei servizi all'infanzia). La Consulta, inoltre, è chiamata ad esprimere il parere sulle Linee

¹⁰⁴ L'art. 8 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65 così recita: "1. Il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta un Piano di azione nazionale pluriennale che, progressivamente e gradualmente, estenda, in relazione alle risorse del Fondo di cui all'articolo 12 e a eventuali ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati, il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale, anche attraverso il superamento della fase sperimentale delle sezioni primavera di cui all'articolo 1, comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mediante la loro graduale stabilizzazione e il loro progressivo potenziamento, con l'obiettivo di escludere i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale di cui all'articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131. 2. Il Piano di azione nazionale pluriennale definisce la destinazione delle risorse finanziarie disponibili per il consolidamento, l'ampliamento e la qualificazione del Sistema integrato di educazione e istruzione sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale di cui al comma 4 dell'articolo 12, tenuto conto degli obiettivi strategici di cui all'articolo 4 e sostenendo gli interventi in atto e in programmazione da parte degli Enti locali nella gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia. 3. Il Piano di azione nazionale pluriennale, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. 4. Gli interventi previsti dal Piano di azione nazionale pluriennale sono attuati, in riferimento a ciascuno degli enti destinatari e a ciascuna delle specifiche iniziative, in base all'effettivo concorso, da parte dell'ente medesimo, al finanziamento del fabbisogno mediante la previsione delle risorse necessarie, per quanto di rispettiva competenza."

¹⁰⁵ Con Delibera del Consiglio dei ministri 05/10/2021 (pubblicata nella GU n. 84 del 09/04/2022) di approvazione del "Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all'art. 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65", è stata stabilita per la durata del Piano 2021-2025 la previsione di un cofinanziamento complessivo a carico del bilancio regionale per un importo non inferiore al venticinque per cento delle risorse assicurate dallo Stato per ciascuna annualità di riparto del Fondo (art. 6 della citata Delibera). Le risorse del Fondo nazionale vengono erogate direttamente ai Comuni, previa programmazione regionale dei servizi sulla base delle richieste degli Enti locali.

triennali di indirizzo di cui al precedente art. 12 e sulla proposta di norme regolamentari di cui al successivo art. 24. La partecipazione alle relative sedute è a titolo gratuito.

Continuando la disamina del Titolo III si passa agli articoli 15 e 16, rispettivamente, l'autorizzazione al funzionamento dei servizi e l'accreditamento. La prima viene rilasciata dal Comune ai servizi pubblici e privati del territorio di competenza, sulla base dei criteri e requisiti definiti dal Regolamento di attuazione, mentre il secondo è funzionale alla qualificazione del sistema dei servizi e prevede requisiti aggiuntivi rispetto a quanto richiesto per l'autorizzazione costituendo condizione per l'accesso a benefici e finanziamenti pubblici. La verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti per l'accreditamento è effettuata dai Comuni nell'ambito del proprio territorio, previo parere reso dalla Commissione tecnica regionale per l'accreditamento. La partecipazione alle sedute della Commissione è a titolo gratuito.

Il Titolo III si chiude con l'art. 17 che definisce le funzioni e i compiti dei Comuni, quali l'autorizzazione e l'accreditamento, il monitoraggio e la verifica del funzionamento dei servizi sul proprio territorio, l'attivazione del coordinamento pedagogico territoriale di rete, in forma singola o associata, il coordinamento della programmazione dell'offerta formativa nel proprio territorio per assicurare l'integrazione e l'unitarietà della rete dei servizi e delle strutture educative, la definizione delle modalità di coinvolgimento e partecipazione delle famiglie, la formulazione di proposte per la costituzione di poli per l'infanzia, l'applicazione nell'ambito del territorio di competenza del regime sanzionatorio definito con il Regolamento regionale di cui al successivo articolo 24 e l'alimentazione del sistema informativo regionale per la parte di propria competenza.

Il Titolo IV rubricato "Personale operativo nel sistema integrato e coordinamento pedagogico" disciplina il personale dei servizi educativi per l'infanzia (art. 18) ed il coordinatore pedagogico (art. 19). Per quanto concerne il primo, vengono definiti i compiti specifici nonché i requisiti formativi che il personale educatore deve possedere per svolgere la funzione, con riferimento alle disposizioni previste dalle norme nazionali. Il funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia è assicurato da educatori professionali con funzioni educative e da personale addetto ai servizi di carattere generale. Riguardo, invece, al coordinamento pedagogico, questo viene assicurato dai Comuni, in forma singola o associata, dalle istituzioni scolastiche e dagli altri soggetti gestori dei servizi

dell'infanzia tramite figure professionali in possesso di requisiti formativi specifici. La figura professionale del Coordinatore pedagogico ha molteplici funzioni, quali la cura del funzionamento dell'equipe educativa, funzioni di indirizzo e sostegno professionale al lavoro individuale e di gruppo del personale delle istituzioni educative a lui affidate, promuove la partecipazione sollecitando l'incontro tra gli educatori e gli insegnanti e i genitori dei bambini, opera in costante rapporto con il coordinamento territoriale e con i servizi sociali e sanitari e individua le esigenze formative del personale e propone approfondimenti formativi qualificati.

Il successivo articolo 20 definisce, invece, il coordinamento pedagogico territoriale che è costituito dai coordinatori pedagogici e dai dirigenti delle istituzioni scolastiche con scuole dell'infanzia mentre l'articolo 21 disciplina la formazione del personale educativo e di coordinamento pedagogico, disponendo che i Comuni promuovono iniziative di formazione in servizio per tutto il personale del sistema integrato di educazione e di istruzione, in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107/2015. Gli articoli 22 e 23 che chiudono il Titolo III, trattano, l'uno del "Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia" e l'altro del "Sistema informativo regionale". Il primo articolo dispone che la Giunta regionale si avvale del Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia quale strumento di supporto alle funzioni di indirizzo e programmazione e ne stabilisce la composizione e le modalità di funzionamento. Il Centro opera nell'ambito della struttura regionale competente, promuove attività di ricerca, favorisce la condivisione di buone pratiche e provvede alla raccolta e documentazione delle esperienze che si realizzano nel sistema integrato. Il Centro promuove, altresì, la valorizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia anche attraverso collaborazioni con Università e altri enti di ricerca.

Il secondo articolo, invece, disciplina il Sistema informativo regionale dei servizi educativi all'infanzia fino a sei anni di età (SIRSE), in coerenza con il sistema informativo nazionale di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 65/2017.¹⁰⁶ Trattasi di strumento

¹⁰⁶ L'art. 5, comma 1 lettera e) del d.lgs. n. 65/2017 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107.) così recita: "1. Per l'attuazione del presente decreto, lo Stato [...] e) attiva, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, un sistema informativo coordinato con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 14 e 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante «Codice dell'amministrazione digitale»; [...]"

fondamentale di supporto alla Giunta regionale per la programmazione degli interventi sul territorio e per la destinazione delle risorse finanziarie.

Il Titolo V rubricato “Norma di attuazione e sanzioni” disciplina il regolamento di attuazione che sarà adottato dalla Giunta regionale, previo parere della Consulta regionale per i servizi all’infanzia (art. 24) e le relative sanzioni amministrative da applicare nei casi in cui il soggetto titolare o gestore non consente al Comune territorialmente competente l’esercizio delle funzioni di vigilanza, ovvero quando un servizio opera in assenza di autorizzazione oppure nel caso in cui il Comune competente accerta la non permanenza dei requisiti previsti dalla legge. I proventi derivanti dalle sanzioni vengono introitati dal Comune che li destina al sostegno dei servizi stessi (art. 25).

Il titolo VI è dedicato alle disposizioni di carattere finanziario, nello specifico, l’art. 26 è dedicato ad individuare le risorse che concorrono al finanziamento degli interventi previsti nel testo normativo in commento, in particolare risorse regionali, nazionali ed eurounionali, quali le risorse regionali autorizzate con legge di approvazione del bilancio regionale di previsione, le risorse previste per il cofinanziamento delle singole azioni da ciascun Ente locale, il Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all’art. 12 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65¹⁰⁷, i Fondi relativi alla programmazione europea e altri Fondi statali.

¹⁰⁷ L’art. 12 del d.lgs. n. 65/2017 così dispone: “1. Per la progressiva attuazione del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione è istituito, presso il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione, da ripartire per le finalità previste dal presente decreto. 2. Il Fondo nazionale finanzia: a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso d’incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili, di proprietà delle Amministrazioni pubbliche; b) quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l’infanzia e delle scuole dell’infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione; c) la formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015, e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali; 3. Il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, fatte salve le competenze delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali, di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione, promuove, un’intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto il riparto del Fondo di cui al comma 1, in considerazione della compartecipazione al finanziamento del Sistema integrato di educazione e di istruzione da parte di Stato, Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e Enti locali. 4. Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sulla base del numero di iscritti, della popolazione di età compresa tra zero e sei anni e di eventuali esigenze di riequilibrio territoriale, nonché dei bisogni effettivi dei territori e della loro capacità massima fiscale, provvede all’erogazione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi per l’infanzia e delle scuole dell’infanzia, operando la ripartizione delle risorse tra le Regioni. Le risorse sono erogate dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca direttamente ai Comuni previa programmazione regionale, sulla base

L'art. 27, infine, che disciplina la norma finanziaria, è stato interamente sostituito dall'art. 1 della successiva legge regionale 30 ottobre 2023 n. 14¹⁰⁸ in quanto, a seguito di un mero errore materiale, è stato riportato come testo dell'articolo 27 (Norma finanziaria) della l. reg. n. 13/2023 la versione contenuta nell'atto originario n. 1741 anziché la versione contenuta nell'emendamento interamente sostitutivo dell'atto sopra citato approvato dalla III Commissione nella seduta del 28 settembre 2023. L'articolo, così sostituito, prevede che per il finanziamento degli interventi di cui agli articoli 22, comma 2 (Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia) e 26, comma 3, lett. a (finanziamento di spese di gestione, in quota parte, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione), c (formazione continua del personale educativo e docente in servizio, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla l. n. 107/2015, e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali) e d (interventi di sostegno diretto alle famiglie per l'accesso ai servizi), è istituito il "Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età" alla Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 01 "Istruzione prescolastica", Titolo 1 con una dotazione

delle richieste degli Enti locali, con priorità per i Comuni privi o carenti di scuole dell'infanzia statale, al fine di garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del Sistema integrato di educazione ed istruzione, secondo i seguenti principi fondamentali: a) la partecipazione delle famiglie; b) la dotazione di personale educativo tale da sostenere la cura e l'educazione delle bambine e dei bambini in relazione al loro numero ed età e all'orario dei servizi educativi per l'infanzia; c) i tempi di compresenza tra educatori nei servizi educativi per l'infanzia e tra docenti nella scuola dell'infanzia, tali da promuovere la qualificazione dell'offerta formativa; d) la formazione continua in servizio di tutto il personale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia; e) la funzione di coordinamento pedagogico; f) la promozione della sicurezza e del benessere delle bambine e dei bambini; g) le modalità di organizzazione degli spazi interni ed esterni e la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, che consentano l'armonico sviluppo delle bambine e dei bambini. 5. Con intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possono essere concordate le risorse, anche con interventi gradualità, a carico dei diversi soggetti istituzionali, al fine di raggiungere gli obiettivi strategici di cui all'articolo 4, fatte salve le risorse di personale, definite, ai sensi dell'articolo 1, comma 64 della legge n. 107 del 2015, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, nonché delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente per la scuola dell'infanzia statale. 6. Per le scuole dell'infanzia, la progressiva generalizzazione dell'offerta è perseguita tramite la gestione diretta delle scuole statali e il sistema delle scuole paritarie, come previsto dalla legge 10 marzo 2000, n. 62. 7. Per attuare gli obiettivi del Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui al presente decreto viene assegnata alla scuola dell'infanzia statale una quota parte delle risorse professionali definite dalla tabella 1, allegata alla legge 13 luglio 2015 n. 107, relativa all'organico di potenziamento. La disposizione di cui al presente comma non deve determinare esuberi nell'ambito dei ruoli regionali."

¹⁰⁸ Cfr. paragrafo successivo 6.12 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 14, "Correzione di errore materiale. Modificazione alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età)."

di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari del bilancio di previsione 2023-2025.

Il comma 2 del citato articolo stabilisce, inoltre, che per gli esercizi 2023, 2024 e 2025, al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si provvede mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti previsti per il finanziamento degli interventi di cui alla l. reg. n. 30/2005, alla Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio" Programma 01 "Istruzione prescolastica", Titolo 1 del Bilancio di previsione 2023-2025.

Il successivo comma 3 dispone che al finanziamento degli interventi di cui all' articolo 26, comma 3 concorrono, nel rispetto della specifica normativa di riferimento, il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all' articolo 12 del d.lgs. n. 65/2017 e ulteriori finanziamenti derivanti per le medesime finalità dai fondi della programmazione europea o da altre assegnazioni statali.

Il comma 5 prevede, inoltre, che il finanziamento degli interventi di cui all'art. 23 (Sistema informativo regionale) è assicurato, a decorrere dal 2023, dallo stanziamento annuale di euro 95.500,00 già previsto nel bilancio regionale alla Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio" Programma 01 "Istruzione prescolastica", Titolo 1 del Bilancio di previsione 2023-2025.

L'articolo si chiude con la disposizione secondo cui per gli esercizi finanziari successivi, l'entità del Fondo regionale di cui al comma 1 è determinata con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del d. lgs. n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

L'articolato legislativo conclude con il Titolo VII il quale disciplina le norme transitorie, finali e di abrogazione (art. 28) nonché l'entrata in vigore del testo normativo (art. 29).

OSSERVAZIONI

Tutte le disposizioni contenute nei Titoli I e II sono di natura generale, ordinamentale e programmatica, così come le disposizioni del Titolo III (ad eccezione degli artt. 14 e 16), dalle quali non derivano, pertanto, oneri finanziari a carico del bilancio regionale e della finanza pubblica. Nello specifico, il citato articolo 14 prevede l'istituzione della Consulta regionale per i servizi all'infanzia disciplinandone la composizione e le modalità di

funzionamento mentre l'articolo 16 disciplina l'attività di accreditamento delle strutture per l'offerta dei servizi socioeducativi per l'infanzia. La successiva norma finanziaria (art. 27), come modificata dalla l. reg. n. 14/2023, dispone esplicitamente che la partecipazione alla Consulta regionale (nonostante suscettibile di effetti finanziari) così come la partecipazione alla Commissione tecnica regionale per l'accreditamento (anch'essa suscettibile di effetti finanziari), non comportano alcun onere a carico del bilancio regionale e della finanza pubblica in quanto ai rispettivi componenti non spetta alcun tipo di indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento. Dalle disposizioni, pertanto, non derivano maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

Il Titolo IV, specificatamente gli art. 18, 19 e 20, definiscono e disciplinano le funzioni delle strutture organizzative (personale educativo, coordinatore pedagogico e coordinatore pedagogico territoriale) e, secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria allegata all'atto n. 1741 *bis*, da tali disposizioni non derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale. Nel testo legislativo sono indicati solamente i requisiti di accesso ai posti di educatore dei servizi educativi per l'infanzia e di coordinatore pedagogico, ossia laurea e corso di specializzazione (art. 18 comma 5 e art. 19 comma 1) nonché viene prevista, all'art. 21, la promozione da parte dei Comuni di iniziative di formazione per tutto il personale del sistema integrato (personale educativo e coordinatori pedagogici), in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107/2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti). L'attività di formazione continua rientra tra quelle previste al comma 3, lettera c), dell'articolo 26 come intervento finanziabile mediante l'utilizzo di risorse regionali, nazionali ed eurounionali.

Sul punto, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di *“confermare o meno se gli incarichi previsti agli artt. 18, 19 e 20 (personale educativo, coordinatore pedagogico e coordinatore pedagogico territoriale) siano affidati a risorse interne già a disposizione della stessa (e quindi senza ulteriori oneri finanziari a carico del bilancio regionale) oppure richiedano la sottoscrizione di nuovi contratti di lavoro e quindi ulteriori spese”*.

Con la nota regionale prot. n. 20240051874 dell'11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, la Direzione regionale Programmazione, Bilancio,

cultura, Turismo della Giunta regionale ha riscontrato che “[l]e figure professionali di cui agli articoli 18 e 19 non comportano alcun onere aggiuntivo specifico per il bilancio regionale, in quanto afferenti al funzionamento dei servizi educativi, pubblici e privati, e quindi da ricondurre, in termini di copertura finanziaria, a quanto disciplinato dall’art. 26 – Risorse e interventi finanziabili [utilizzo di risorse regionali, nazionali e comunitarie]. Per quanto riguarda l’articolo 20, al comma 3 è specificato che il coordinamento pedagogico territoriale è costituito dai coordinatori pedagogici individuati dai Comuni e dai dirigenti delle istituzioni scolastiche (statali) con scuole dell’infanzia. Per quanto concerne i coordinatori pedagogici individuati dai Comuni si richiama quanto sopra, ovvero il riferimento, dal punto di vista finanziario, all’art. 26”.

Riguardo l’articolo 22, la disposizione disciplina il “Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull’infanzia” istituito presso la Direzione regionale competente in materia di Istruzione, con le risorse umane e strumentali già a disposizione dell’Amministrazione. Il suddetto Centro rappresenta lo strumento di supporto alle funzioni di indirizzo e programmazione della Giunta regionale. Il comma 2, inoltre, prevede tra le attività del Centro la promozione, la valorizzazione e la diffusione della cultura dell’infanzia sul territorio regionale e nazionale, anche attraverso collaborazioni con Università e altri enti di ricerca. Da tale disposizione, pertanto, derivano oneri finanziari a carico del bilancio regionale afferenti ai rapporti di collaborazione con gli enti sopra indicati. La relazione tecnico-finanziaria che accompagna il testo normativo riporta la quantificazione di tali oneri, stimata in circa 70.000,00 euro annui prendendo a riferimento le “attività aventi le medesime finalità realizzate negli ultimi anni in attuazione della abroganda legge regionale n. 30/2005”.

A tal proposito, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all’Assemblea Legislativa, ha chiesto di “illustrare l’iter di formazione della stima che ha portato alla quantificazione di euro 70.000,00 per svolgere l’attività di promozione, valorizzazione e diffusione della cultura dell’infanzia sul territorio regionale e nazionale attraverso collaborazioni con Università e altri enti di ricerca da parte del «Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull’infanzia»”.

Con la nota regionale prot. n. 20240051874 dell’11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, la Direzione regionale Programmazione, Bilancio, cultura, Turismo della Giunta regionale ha elencato, relativamente allo svolgimento dell’attività di promozione, valorizzazione e diffusione della cultura dell’infanzia sul

territorio regionale e nazionale, le tipologie di spesa ed il loro relativo ammontare rispettivamente in: a) euro 60.000,00 per n. 3 borse attività di ricerca arrotondato per eccesso; b) euro 5.000,00 per n. 5 attività seminariali; c) euro 5.000,00 per produzione e acquisizione di materiale divulgativo, per un totale complessivo pari a euro 70.000,00.

Le considerazioni che hanno portato l'Amministrazione alla quantificazione di cui sopra, sono di seguito riportate: *“ - Euro 60.000,00 quale costo imputabile all'erogazione di tre borse per attività di ricerca. L'importo attuale su base annua di una borsa di ricerca è individuato quale importo corrispondente a quello minimo previsto per gli assegni di ricerca di cui all'art. 22 della legge n. 240/2010, pari ad euro 19.367,00; - Euro 5.000,00 per attività seminariali, stimato sulla base di un importo per ciascuna attività pari a euro 1.000,00, per cinque attività.; - Euro 5.000,00 per produzione e/o acquisizione di materiale divulgativo, in particolare riferito agli esiti di attività di sperimentazione e diffusione di buone pratiche, implementazione dell'attività di comunicazione via web, e attività similari, da realizzare attraverso collaborazioni con Università e altri enti di ricerca nell'ambito dell'attività del "Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia".*

L'articolo 23 disciplina la gestione del Sistema Informativo Regionale dei Servizi Educativi all'infanzia fino a sei anni di età (SIRSE) il quale, in coordinamento con quello nazionale di cui all'articolo 5, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 65/2017, deve garantire l'alimentazione delle informazioni da parte dei servizi del sistema integrato allo scopo di fornire tutte le informazioni relative agli interventi realizzati sul territorio regionale.

Il documento accompagnatorio al testo legislativo in commento riporta che *“[t]ale sistema informativo, previsto anche per l'attuazione dell'abroganda legge regionale n. 30/2005, è già stato implementato dalla Regione e, pertanto, nel bilancio regionale 2023-2025 sono già previste le risorse finanziarie per far fronte alle relative spese di funzionamento e manutenzione. La spesa sostenuta dalla Regione per tale servizio è pari a circa 95.500,00 euro annui e trova copertura negli stanziamenti previsti nel bilancio regionale 2023-2025 alla Missione 4, Programma 01, Titolo 1, al capitolo di spesa C0947_S “Spese per la promozione della qualificazione del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui all'art. 13, della Lr. 22/12/2005, n. 30. - Servizi informatici. “. Tale spesa, di carattere ricorrente e obbligatoria, continuerà a decorrere dal 2023 ad essere imputata al capitolo di spesa già previsto nel bilancio regionale integrando nella sua descrizione il riferimento all'articolo 23 della presente legge”.*

Il Titolo V è composto di soli due articoli, l'art. 24 che disciplina il Regolamento di attuazione e l'art. 25 che disciplina le sanzioni amministrative i cui proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie sono introitati dal Comune territorialmente competente che li destina al sostegno dei servizi.

L'articolo 26 del Titolo VI definisce le risorse finanziarie destinate per l'attuazione della legge in esame, nello specifico, al comma 1 sono elencate tutte le risorse finanziarie utilizzabili (risorse regionali, nazionali e eurounionali), al comma 2 vengono elencate (Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione *ex art. 12 d.lgs. n. 65/2017*, Risorse regionali autorizzate con legge di approvazione del bilancio regionale di previsione, Risorse previste da ciascun ente locale per il cofinanziamento delle singole azioni e Fondi relativi alla programmazione europea e altri fondi statali) infine, al comma 3, viene specificato l'elenco degli interventi programmabili nel Piano di azione pluriennale (art. 12) e nel Piano annuale (art. 13) con l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui al comma 2.

Da ultimo, l'articolo 27 "Norma finanziaria", nella versione modificata dalla successiva l. reg. n. 14/2023¹⁰⁹, disciplina il finanziamento degli interventi di cui agli articoli 22, comma 2 e 26, comma 3, lett. a), c), d), della legge in commento con l'istituzione del "Fondo Regionale per il Sistema Integrato di Educazione e Istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età" avente una dotazione finanziaria pari a euro 1.000.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari del bilancio di previsione 2023-2025 alla cui copertura si provvede mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti previsti per il finanziamento degli interventi di cui alla l.reg. n. 30/2005 (abrogata con l'articolo 28, comma 10 della legge regionale in commento), alla Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio" Programma 01 "Istruzione prescolastica", Titolo 1 del medesimo bilancio di previsione. Al finanziamento degli interventi di cui sopra, concorrono, nel rispetto della specifica normativa di riferimento, il Fondo Nazionale per il Sistema Integrato di Educazione e di Istruzione *ex art. 12 del d.lgs. n. 65/2017* e ulteriori finanziamenti derivanti per le medesime finalità dai fondi della programmazione europea o da altre assegnazioni statali. Per gli esercizi finanziari

¹⁰⁹ Cfr. paragrafo successivo 6.12 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 14, "Correzione di errore materiale. Modificazione alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età)."

successivi, l'entità del Fondo regionale di cui al comma 1 è determinata con legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38, comma 1 del d. lgs. n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Sul punto la relazione tecnico-finanziaria (Atto n. 1741) specifica che la quantificazione degli oneri scaturenti dalla collaborazione con Università e altri centri di ricerca (art. 22, comma 2) viene stimata in circa 70.000,00 euro annui sulla base delle attività aventi le medesime finalità realizzate negli ultimi anni in attuazione della abroganda legge regionale n. 30/2005 (si rinvia a quanto esposto nel presente paragrafo in occasione dell'analisi dell'articolo 22 comma 2) mentre gli oneri relativi alle spese di gestione servizi educativi per l'infanzia (art. 26, comma 3 lett. a), gli oneri relativi alla formazione continua (art. 26, comma 3 lett. c) e gli oneri per il sostegno alla famiglie (art. 26, comma 3 lett. d) sono stimati in euro 930.000,00.

A tal riguardo, la Sezione con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di *“illustrare in modo analitico gli oneri relativi alle spese di gestione servizi educativi per l'infanzia (art. 26, comma 3 lettera a), gli oneri relativi alla formazione continua (art. 26, comma 3 lettera c) e gli oneri per il sostegno alla famiglie (art. 26, comma 3 lettera d) che vengono quantificati in euro 930.000,00 quale importo residuale ottenuto sottraendo da euro 1.000.000,00 euro 70.000,00”*.

Con la nota regionale prot. n. 20240051874 dell'11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, la Direzione regionale Programmazione, Bilancio, cultura, Turismo della Giunta regionale ha riscontrato la richiesta fornendo, innanzitutto, una premessa volta ad illustrare il funzionamento del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione disciplinato dall'art. 12 del d. lgs. n. 65/2017, come di seguito riportato: *“La programmazione regionale fa riferimento ad un Piano di azione pluriennale (previsto dall'art. 8 del d. lgs. n. 65/2017), adottato con delibera del Consiglio dei Ministri. Il Piano di azione pluriennale 2021/25 (deliberazione del Consiglio dei ministri 5 ottobre 2021) prevede una compartecipazione finanziaria di Regioni e Province autonome pari almeno al 25% delle risorse assegnate a ciascuna Regione in base al riparto annuale del Fondo. Considerata pertanto una assegnazione di risorse nazionali per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 a favore della Regione Umbria pari a [euro] 3.947.700,93, si è resa necessaria una compartecipazione*

finanziaria minima del bilancio regionale, per gli stessi anni, pari a euro 986.925,23. Il Fondo, che richiede pertanto strutturalmente la compartecipazione finanziaria di Regioni e Province autonome, prevede una assegnazione diretta da parte dello Stato delle risorse agli Enti locali, sulla base della programmazione regionale degli interventi e di un riparto della Regione tra gli stessi Comuni dell'importo assegnato annualmente. La Regione inoltre ripartisce e trasferisce agli Enti locali la quota di cofinanziamento stanziata nel proprio bilancio. Quindi gli interventi previsti dalla programmazione regionale vengono realizzati direttamente dagli enti locali, che ricevono dallo Stato le risorse del Fondo nazionale, nel rispetto del riparto effettuato dalla Regione”.

Tanto premesso, l'Amministrazione a riscontro delle richieste di questa Sezione ha trasmesso la D.G.R. n. 938 dell'8 ottobre 2021¹¹⁰ corredata dall'Allegato A con la quale la Giunta regionale stabilisce di “destinare il 5% delle risorse [dell'anno 2021, seconda parte] per interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto da Piano nazionale di formazione di cui all'art. 1, comma 124, della legge n. 107/2015, e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali” mentre il restante 95% è stato ripartito tra gli enti locali come da elenco contenuto nella citata D.G.R.

Per le risorse assegnate nella misura del 5% relative all'esercizio finanziario 2021 (prima e seconda parte), la deliberazione sopracitata conferma quale Comune capofila Città di Castello (deliberazione della Giunta regionale n. 720/2021). Con la D.G.R. n. 1185 del 29 novembre 2022¹¹¹ allegata alla nota prot. n. 20240051874 dell'11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, è stato individuato il Comune di Terni quale ente capofila per la gestione per l'intero territorio regionale degli interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui all'art. 1, comma 124, della legge n. 107/2015, e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali, nell'ambito del Piano

¹¹⁰ L'oggetto della deliberazione n. 938/2021 della Giunta regionale riporta “Intesa in Conferenza unificata 9 settembre 2021 sullo schema di decreto del Ministro dell'Istruzione recante “Riparto delle risorse del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione per gli esercizi finanziari 2021 (seconda parte del finanziamento), 2022 e 2023. Criteri”.

¹¹¹ L'oggetto della deliberazione n. 1185/2022 della Giunta regionale riporta “Piano pluriennale per il Sistema integrato di educazione e istruzione per i bambini di età compresa tra zero e sei anni per il quinquennio 2021-2025”. Deliberazione della Giunta regionale 8 ottobre 2021, n. 938. Ulteriori determinazioni”.

pluriennale per il Sistema integrato di educazione e istruzione per i bambini di età compresa tra zero e sei anni per le annualità 2022-2023-2024-2025. Con la medesima deliberazione, è stata disposta, altresì, *“l’assegnazione al Comune di Terni delle risorse destinate per la realizzazione degli interventi di cui [sopra] per le annualità 2022 e 2023, pari ad euro 197.385,05 per ciascun anno, corrispondente, come da deliberazione della Giunta regionale n. 938/2021, al 5% dell’importo complessivo assegnato alla Regione Umbria per le suddette annualità nell’ambito del riparto oggetto di intesa in Conferenza unificata 9 settembre 2021.”*.

Passando poi alla trattazione specifica della richiesta di chiarimenti sollevata da questa Sezione, ossia l’illustrazione in modo analitico degli oneri relativi alle singole tipologie di spese (spese di gestione servizi educativi per l’infanzia- art. 26, comma 3, lett. a); spese per la formazione continua – art. 26, comma 3, lett. c) e spese per il sostegno alle famiglie – art. 26, comma 3, lett. d)), l’Amministrazione riscontra che “[c]on riferimento alle tipologie di spesa di cui all’art. 26, comma 3, lett. a) le medesime fanno esplicito riferimento a quanto previsto all’art. 12 del Decreto legislativo n. 65/2017, che disciplina finalità e criteri di riparto del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione. Tale articolo al comma 2 individua le tipologie di intervento finanziate dal Fondo, e precisamente alla lettera a) *“quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l’infanzia e delle scuole dell’infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione”*. Le spese di gestione dei servizi fanno riferimento ai costi del personale, educativo e non, ai materiali di consumo, ai servizi mensa ove previsti, e tipologie simili”. E ancora” Il contenuto dell’art. 26, comma 3, lett. c. riprende quanto previsto all’art. 12, comma 2, lett. c) del d lgs n. 65/2017, e cioè *“la formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107/2015, e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali”*. Per tale attività il Piano di azione pluriennale 2021/25 prevede per le Regioni la destinazione, di norma, di un importo non inferiore al 5% delle risorse nazionali assegnate.”.

Infine, “[a]ll’articolo 26, comma 3, lett. d) *“Oneri per il sostegno alle famiglie”*: comportano interventi di sostegno per il pagamento delle rette, che può avvenire a costi reali, mediante restituzione, parziale o totale, degli importi versati ai soggetti erogatori dei servizi, oppure mediante l’opzione semplificata di contribuzione in base a costi standard. Le spese per gli interventi sopra descritti, fatta eccezione per quelle di cui al comma 3), lett. d) che vengono sostenute direttamente dalla Regione, generalmente con il Programma del Fondo sociale europeo, vengono realizzate dai

Comuni, con le risorse del Fondo nazionale che ricevono direttamente dallo Stato, la quota di cofinanziamento regionale erogata dalla Regione e risorse proprie stanziare nei rispettivi bilanci.”.

Alla luce di quanto sin qui esposto, secondo i chiarimenti trasmessi dall'Amministrazione con la nota protocollo più volte citata, per il finanziamento degli interventi di cui agli articoli 22, comma 2, e 26, comma 3, lett. a), c) e d), è istituito il “Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età” con una dotazione finanziaria di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari del bilancio di previsione 2023-2025, quantificata considerando la quota di compartecipazione della Regione Umbria pari almeno al 25% delle risorse assegnate a ciascuna Regione in base al riparto annuale del “Fondo Nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione” di cui all' articolo 12 del d.lgs. n. 65/2017. Considerato che l'assegnazione di risorse nazionali per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 a favore della Regione Umbria risulta essere pari a euro 3.947.700,93, la compartecipazione finanziaria minima del bilancio regionale, per gli stessi anni, è pari a euro 986.925,23, arrotondata per eccesso a euro 1.000.000,00, di cui euro 70.000,00 imputati al capitolo A0964_S - “Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età – art. 22, c. 2, L.R. n. 13/2023 e s.m.i. – Trasf. correnti a amm.ni locali” ed euro 930.000,00 al capitolo 00964_S - “Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età – interventi art. 26, c. 3, lett. a), c), d) L.R. n. 13/2023 e s.m.i. – Trasf. correnti a amm.ni locali” della Missione 04 - Istruzione e diritto allo studio , Programma 01 - Istruzione prescolastica, Macroaggregato 1.04 – Trasferimenti correnti del bilancio di previsione 2023-2025.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, questa Sezione ritiene che il procedimento di quantificazione degli effetti finanziari effettuato dal legislatore regionale con riferimento agli oneri di cui all'art. 22, comma 2 (euro 70.000,00), risulti sufficientemente accurato ed in linea con le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni, a differenza di quanto avvenuto per la quantificazione degli oneri di cui all'art. 26, comma 3 lett. a), c) e d), di complessivi euro 930.000,00, non parimenti accurata in quanto priva di elementi di dettaglio.

Di seguito una tabella riepilogativa degli effetti finanziari della legge regionale esaminata:

RIEPILOGO EFFETTI FINANZIARI LEGGE 13/2023

NATURA SPESA	NORME	DESCRIZIONE	ONERI FINANZIARI			SALDO NETTO DA FINANZIARIE			COPERTURA	NOTE
			ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025		
Corrente	Art.22, co 2	Il Centro promuove, altresì, la valorizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia anche attraverso collaborazioni con Università e altri enti di ricerca.	70.000,00 €	70.000,00 €	70.000,00 €	70.000,00 €	70.000,00 €	70.000,00 €	Missione 04, Programma 1, Titolo 1 (CAPITOLO 00944_S-"Contributi ai comuni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui all'art.21, comma 1, lett. a) della L.r. 22/12/2005, n. 30") ora CAPITOLO A0964_S "Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età - Art. 22, c.2, L.R. n.13/2023 s s.m.i. - Trasf. correnti a amm. ni locali"	Si provvede mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti previsti per il finanziamento degli interventi di cui alla L.r. 30/2005 alla Missione 04 'Istruzione e diritto allo studio', Programma 01 'Istruzione prescolastica', Titolo 1 del Bilancio di previsione 2023-2025.
Corrente	Art. 23	Sistema informativo regionale	95.500,00 €	95.500,00 €	95.500,00 €				Missione 04, Programma 1, Titolo 1 (CAPITOLO C0947_S - "Spese per la promozione della qualificazione del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui all'art.13, della L.r. 22/12/2005, n. 30 - Servizi informatici"). Sarà integrato nella sua descrizione con il riferimento all'articolo 23 della L.r. 13/2023	Già previsto nel Bilancio regionale alla Missione 04 'Istruzione e diritto allo studio',Programma 01 'Istruzione prescolastica', Titolo 1 del Bilancio di previsione 2023-2025. Trattasi di spese di funzionamento avente carattere obbligatorio e continuativo.
Corrente	Art. 26 co 3 lettere a), c), d)	a) finanziamento di spese di gestione, in quota parte, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione; c) formazione continua del personale educativo e docente in servizio, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla L. 107/2015 , e promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali; d) interventi di sostegno diretto alle famiglie per l'accesso ai servizi.	930.000,00 €	930.000,00 €	930.000,00 €	930.000,00 €	930.000,00 €	930.000,00 €	Missione 04, Programma 1, Titolo 1 (CAPITOLO 00944_S-"Contributi ai comuni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui all'art.21, comma 1, lett. a) della L.r. 22/12/2005, n. 30") ora CAPITOLO 00964_S "Fondo regionale per il sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età - Interventi art. 26, c.3 lett a, c, d, L.R. n.13/2023 s s.m.i. - Trasf. correnti a amm. ni locali"	Si provvede mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti previsti per il finanziamento degli interventi di cui alla L.r. 30/2005 alla Missione 04 'Istruzione e diritto allo studio', Programma 01 'Istruzione prescolastica', Titolo 1 del Bilancio di previsione 2023-2025.
Corrente	Art. 28 co 10	Abrogazione L.r. 30/2015				-1.000.000,00 €	-1.000.000,00 €	-1.000.000,00 €		
			1.095.500,00 €	1.095.500,00 €	1.095.500,00 €	- €	- €	- €		

Fonte: dati contenuti nella Relazione tecnico-finanziaria

Si evidenzia, infine, un refuso sia all'interno dell'atto 1741 *bis* sia nella deliberazione n. 345 del 10 ottobre 2023 nella parte in cui viene indicata come data del deposito presso la Presidenza dell'Assemblea Legislativa e data di trasmissione per il parere alla III Commissione l'8 agosto 2023 anziché, rispettivamente, il 13 aprile 2023 e il 14 aprile 2023.

6.12 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 14, "Correzione di errore materiale. Modificazione alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età)."

(di iniziativa consiliare)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto della proposta di legge di un consigliere (Atto n. 1929) depositata alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in data 19 ottobre 2023 e trasmesso in pari data alla I Commissione Consiliare Permanente Affari istituzionali e Comunitari. Il testo, quindi, è stato approvato dalla I Commissione Consiliare Permanente il 24 ottobre 2023 (Atto n. 1929 *bis*) e trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea Legislativa in pari data. Quest'ultima, infine, ha approvato il testo normativo con la deliberazione n. 354 del 24 ottobre 2023 e pubblicato sul B.U.R. n. 52 del 2 novembre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

Il testo legislativo in commento è volto a correggere un mero errore materiale verificatosi nell'iter di formazione della legge regionale 16 ottobre 2023, n.13 (Sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia fino a sei anni di età), nello specifico, in sede di approvazione della legge da parte dell'Assemblea Legislativa, è stato riportato come testo dell'articolo 27 (Norma finanziaria) la versione contenuta nell'atto originario n. 1741 anziché la versione contenuta nell'emendamento interamente sostitutivo dell'atto sopra citato approvato dalla III Commissione nella seduta del 28 settembre 2023.

L'articolato legislativo si compone di due articoli, l'art. 1 che riprende la versione approvata dell'articolo 27 - Norma finanziaria e l'art. 2 che dispone l'entrata in vigore della legge.

OSSERVAZIONI

Poiché la legge regionale in commento si limita alla correzione di un mero errore materiale come sopra illustrato, la stessa non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

6.13 Legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15, “Modificazioni e integrazioni di leggi regionali – Norma di abrogazione.”

(di iniziativa della Giunta regionale)

ITER LEGISLATIVO

Il provvedimento legislativo è stato oggetto del disegno di legge della Giunta regionale di cui alla deliberazione n. 599 del 14 giugno 2023 (Atto n. 1792) depositato alla Sezione Flussi Documentali e Archivi in pari data e trasmesso alla I (redigente) e II e III (consultiva) Commissione Consiliare Permanente Affari istituzionali e Comunitari il 15 giugno 2023. Nella seduta tenutasi in data 9 ottobre 2023, la I Commissione consiliare permanente ha approvato gli emendamenti all’atto n. 1792, quindi, l’atto così riformulato (Atto n. 1792 *bis*) è stato approvato dalla stessa il 16 ottobre 2023 e trasmesso alla Presidenza dell’Assemblea Legislativa in data 17 ottobre 2023. Quest’ultima, infine, ha approvato il testo normativo con la deliberazione n. 355 del 24 ottobre 2023 e pubblicato sul B.U.R. n. 52 S.O. n.1 del 2 novembre 2023.

CONTENUTI DELLA LEGGE

L’intervento legislativo in commento è volto a risolvere i rilievi effettuati dagli uffici ministeriali in sede di controllo di legittimità delle leggi regionali modificando specifici articoli di alcune leggi regionali e quindi dando esecuzione agli impegni assunti dalla Presidente della Giunta nei confronti degli stessi.

Il testo è articolato in ventuno capi e sessantacinque articoli come di seguito illustrati.

Il Capo I (art. 1) modifica la l. reg. n. 4/1994 (Istituzione del Servizio volontario di vigilanza ecologica) allo scopo di snellire e diminuire gli oneri amministrativi (per i componenti esterni) relativi allo svolgimento degli esami per il riconoscimento delle guardie ecologiche volontarie (GEV), nello specifico da 8 a 3 componenti.

Con la sostituzione del comma 6 dell'articolo 5 della l. reg. n. 4/1994, inoltre, la norma dispone che la partecipazione alla Commissione d'esame è a titolo gratuito non prevedendo la corresponsione di alcun tipo di indennità/gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento. Tale articolo, pertanto, non determina effetti finanziari a carico del bilancio regionale e riduce comunque l'eventuale spesa a carico degli altri enti.

Il Capo II (art. 2) modifica la l. reg. n. 14/1994 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) con il fine di consentire alla Giunta regionale di individuare parametri agro-silvo-pastorali maggiormente idonei, rispetto alla sola superficie, a rappresentare le diverse caratteristiche dei territori degli ambiti territoriali di caccia.

Il Capo III (artt. 3-5) modifica ed integra la l. reg. n. 6/1995 "Ristrutturazione organica e funzionale dell'Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea" riformulando il procedimento di adozione dello Statuto dell'ISUC e introducendo disposizioni relative al diritto di voto in seno all'Assemblea dei soci, alla possibilità di votare tramite delega, nonché allo svolgimento delle sedute dell'Assemblea in modalità telematica. Trattasi di disposizioni che hanno natura ordinamentale e risultano, pertanto, neutrali dal punto di vista finanziario.

Il Capo IV (art. 6) modifica la l. reg. n. 28/2001 "Testo unico regionale per le foreste" e ha natura ordinamentale, quindi, non determina nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Il Capo V (artt. 7-15) interviene sulla l. reg. n. 6/2006 (Norme sul diritto allo studio universitario e disciplina dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria (ADiSU)) modificando, integrando e abrogando alcuni articoli della stessa. In particolare, viene sostituita la figura del Direttore Generale con la figura dell'Amministratore Unico inserendo la disciplina, le modalità di nomina dell'Amministratore unico, la durata dell'incarico e le relative funzioni. Viene inserito, altresì, l'articolo 20 *quater* che disciplina i compensi previsti per l'Amministratore Unico, non superiore in misura omnicomprensiva al 60% dell'indennità spettante al Consigliere regionale, articolato in una parte fissa, pari all'80%, e una parte variabile commisurata ai risultati.

Il Capo VI (artt. 16-18) modifica la l. reg. n. 15/2008 (Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della

pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura) allo scopo di semplificare le procedure di autorizzazione in materia di tutela del patrimonio ittico.

Il Capo VII (art. 19) modifica la l. reg. n. 24/2008 (Costituzione del Consorzio "Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica") eliminando ogni riferimento alla territorialità che risulta fortemente limitativo alle strategie di sviluppo della Scuola rendendo possibile il coinvolgimento di pubbliche amministrazioni/enti pubblici operativi anche al di fuori del territorio regionale, con particolare riferimento a quelli nazionali quali, ad esempio, il Dipartimento della Funzione pubblica.

Il Capo VIII (art. 20) modifica la l. reg. n. 6/2009 (Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria) inserendo una disciplina specifica per il Servizio Telefono Donna che, a differenza di tutti gli altri centri antiviolenza e case rifugio presenti nella Regione Umbria non è promosso dai Comuni insieme ad associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza ma dal Centro per le Pari Opportunità nello svolgimento di azioni di prevenzione e contrasto verso qualsiasi forma di violenza contro le donne.

Il Capo IX (art. 21) modifica la l. reg. n. 25/2009 "Norme attuative in materia di tutela e salvaguardia delle risorse idriche e Piano regionale di Tutela delle Acque - Modifiche alle leggi regionali 18 febbraio 2004, n. 1, 23 dicembre 2004, n. 33 e 22 ottobre 2008, n. 15" non comportando ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

Il Capo X (artt. 22-25) modifica e abroga alcuni articoli della l. reg. n. 3/2010 "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici". Trattasi di norme ordinamentali che non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

Il Capo XI (artt. 26-27) modifica la l. reg. n. 28/2012 "Disposizioni di adeguamento al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)". La modifica proposta ha natura ordinamentale e non determina nuove o maggiori spese a carico del bilancio regionale.

In particolare, tra le modifiche apportate, si segnalano quelle inerenti:

1) alla disciplina dell'utilizzazione dei contributi per spese di funzionamento dei Gruppi consiliari, introdotta dall'art. 26, comma 1, della legge in esame, il quale ha inserito all'art. 2-*quinquies* (rubricato "Utilizzazione del contributo"), comma 1, della l.r. n. 28/2012, la lettera o-bis, estendendo l'utilizzo del contributo anche alle *"spese derivanti da controversie o contenziosi nei casi in cui è parte il Gruppo"*;

2) all'articolo 5, rubricato *"Rendiconto di esercizio annuale"*, mediante soppressione del primo periodo del comma 2 dello stesso, il quale disponeva che *"Il rendiconto di esercizio annuale di cui al comma 1 concerne esclusivamente l'impiego dei contributi di cui al presente Titolo compresi gli eventuali interessi attivi derivanti dal deposito dei contributi stessi"*.

Con riguardo alla modifica di cui al punto sub 1), introdotta con emendamento, nella relazione tecnico-illustrativa allo stesso si legge che *"L'art. 2 quinquies della l.r. 28/2012 individua le tipologie di spese che sono consentite ai fini dell'utilizzo del contributo destinato ai Gruppi consiliari per le attività istituzionali. Con l'emendamento in esame si vuole ricomprendere tra queste anche quelle spese derivanti dalla regolazione, giudiziale o stragiudiziale, di rapporti giuridici leciti inter partes che hanno visto coinvolto il Gruppo consiliare. Ciò discende dalla connessa titolarità dei gruppi di agire o resistere in giudizio a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, alla stessa stregua delle spese per l'assistenza legale per le quali sussiste una specifica voce di spesa potendosi ricondurre nell'ambito della lettera o) del comma i sempre dell'art. 2 quinquies della l.r. 28/2012 (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, Sent. n. 61/2015/EL). La modifica proposta ha natura ordinamentale e non determina nuove o maggiori spese a carico del bilancio regionale. Il contributo per le attività istituzionali del Gruppo è infatti erogato sulla base di parametri definiti con atto dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa ed è contenuto entro i limiti individuati dal legislatore statale ai sensi della lettera g) del comma i dell'art. 2 del Decreto Legge 174/2012"*.

Con riguardo alla modifica di cui al punto sub 2), introdotta con emendamento, nella relazione tecnica e illustrativa si legge che *"Con l'emendamento in esame si vuole eliminare quella previsione normativa contenuta al comma 2 dell'articolo 5 della l.r. 28/2012, secondo cui il rendiconto dei Gruppi consiliari deve concernere "esclusivamente" l'impiego dei contributi riconosciuti dall'Assemblea legislativa ai Gruppi per il pagamento delle spese per le attività istituzionali e per il personale, ciò comportando, di fatto, che lo stesso possa avere ad oggetto la sola spendita di fondi di provenienza regionale. Detta previsione che, del resto, appare un unicum nel panorama legislativo proprio delle altre Regioni che hanno tutte approvato leggi regionali dello*

stesso tenore della l.r. 28/2012, pone molteplici problemi sul piano pratico/applicativo e presenta del resto, nella sua stessa formulazione, una incoerenza di fondo laddove puntualizza che «Il rendiconto di esercizio annuale ... concerne esclusivamente t'impiego dei contributi di cui al presente Titolo compresi eventuali interessi attivi derivanti dal deposito dei contributi stessi, poiché è evidente che gli interessi attivi non sono risorse trasferite dall'Assemblea legislativa ai sensi del Titolo II della l.r. 28/2012.

Va considerato infatti che nelle dinamiche di gestione delle risorse pubbliche i Gruppi potrebbero aver bisogno di contabilizzare 'altre entrate' e conseguentemente 'altre spese' che non sono riconducibili ai fondi trasferiti dall'Assemblea legislativa. In questo senso conforta anche il modello di rendiconto allegato alla l.r. 28/2012 e mutuato dal D.P.C.M. 21.12.2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) che prevede accanto, appunto, ai fondi trasferiti per le spese di funzionamento e per il personale, altre entrate e, parallelamente, anche altre spese (ulteriori, ovviamente, a quelle effettuate con le risorse pubbliche e consentite ai sensi della normativa vigente). A ben vedere, si potrebbe verificare, nel corso dell'esercizio la necessità di effettuare dei versamenti nel conto corrente del Gruppo attingendo da risorse personali, come ad esempio, nell'ipotesi di monogruppo, per la copertura delle spese bancarie maturate per il funzionamento del conto corrente (il monogruppo non può ricevere spese per il funzionamento) su cui vengono accreditati i contributi per le spese del personale. Oppure potrebbe essere necessario sanare una spesa fatta erroneamente.

La necessità di modificare detta norma si è manifestata in modo evidente all'indomani del controllo di regolarità fatto dalla Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi per l'annualità 2022. Nella deliberazione n. 21/2023/FRG della Sezione regionale di controllo per l'Umbria si legge infatti che il rendiconto «deve avere ad oggetto la sola spendita di fondi di provenienza regionale così come peraltro specificato dall'art. 5, comma 2» della l.r. 28/2012, e ciò rende necessario chiarire con una nota a parte, la rendicontazione di altre risorse che pur tuttavia dovrebbero comunque confluire nel conto corrente del Gruppo, generando potenzialmente delle incongruità tra i movimenti del conto corrente intestato al Gruppo e il rendiconto di esercizio.

La modifica proposta è di carattere ordinamentale e non comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio regionale".

Il Capo XII (art. 28) modifica la l. reg. n. 11/2013 “Norme di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti - Soppressione degli Ambiti territoriali integrati” al fine di eliminare il vincolo alle assunzioni di cui ai commi 2 e 3 *bis* della citata legge che impediva all’AURI (Autorità Umbra Rifiuti e Idrico) di reperire ulteriore personale mediante assunzioni a tempo indeterminato ma ricorrendo esclusivamente a risorse umane in comando da altri enti pubblici. Secondo quanto riportato nella relazione accompagnatoria *“l’AURI gode già di importanti entrate da parte dei gestori dei Servizi, che le permetterebbero di acquisire personale senza dover introdurre alcun aumento contrattuale o altro meccanismo economico a carico del contribuente; l’eliminazione del vincolo alle assunzioni di cui ai commi 2 e 3 bis dell’art. 11 LR 11/2013 non comporta alcun impegno di spesa per la Regione o aggravio economico a carico degli enti locali o dei cittadini”*.

Il Capo XIII (artt. 29-34) modifica la l. reg. n. 10/2014 (Testo unico in materia di commercio) senza che ciò comporti maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Il Capo XIV (artt. 35-38) modifica la l. reg. n. 1/2015 “Testo unico Governo del territorio e materie correlate” non comportando ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

Il Capo XV (artt. 39-48) interviene sulla l. reg. n. 11/2015 “Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali” modificando, integrando e abrogando alcuni articoli della stessa. In particolare, l’art. 40 sostituisce il comma 1 dell’art. 39 della l. reg. n. 11/2015 secondo cui il Direttore Generale attribuisce l’incarico di Direttore di Distretto ad un dirigente sanitario del SSN con specifici requisiti con” *contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria*” quindi senza comportare ulteriori oneri a carico del bilancio regionale. Il successivo articolo 43 integra la l. reg. n. 11/2015 prevedendo, rispettivamente, l’istituzione del Comitato Regionale di Valutazione (C.RE.VA) e l’istituzione dell’Organismo regionale per l’attività ispettiva e di vigilanza sulle aziende sanitarie, sugli enti pubblici e privati autorizzati che afferiscono al settore sanitario, socio sanitario e sociale, la cui partecipazione in entrambe le strutture è a titolo gratuito e quindi senza alcun effetto finanziario sul bilancio regionale. In merito, poi, all’istituzione del Registro degli impianti protesici mammari (art. 44), la relazione tecnico-finanziaria fa presente che *“la stessa non comporta oneri a carico del Bilancio regionale in quanto l’infrastruttura tecnologica messa a disposizione dal Ministero della Salute - come dichiarato nella nota prot. n. 0078542-28/10/2022-DGDMF-MDS-P del Direttore generale dei Dispositivi Medici*

e del Servizio Farmaceutico del Ministero della Salute – non comporta oneri a carico delle Regioni e delle Province autonome”.

L’articolo 45, invece, interviene con la sostituzione dell’art. 104 (Gestione del trasporto sanitario) della l. reg. n. 11/2015, in particolare, riformulando il comma 3 dello stesso nella parte in cui si prevede l’introduzione anche dell’utilizzo di altri mezzi di intervento sanitario rapido alternativi alle autoambulanze, quali l’elicottero (già contemplato nel comma 2 del testo vigente dell’art. 104) e il natante da trasporto/soccorso nelle acque interne, prima non previsto (lett. a), mentre il comma 3 lett. b) disciplina il trasporto, sempre rientrante nei LEA, che non è gestito dalla centrale operativa. La relazione accompagnatoria riferisce che gli eventuali oneri derivanti dall’applicazione del succitato comma 3, lettere a) e b), rientrano nell’attività prevista nei LEA e quindi sono finanziati con le risorse stanziare annualmente nel bilancio regionale per il finanziamento dei LEA, a carico del F.S.N. trasferito alla Regione.

La lettera b) del comma 3 del testo vigente dell’art. 104 della l. reg. n. 11/2015 è diventata il comma 4 dell’attuale art. 104 rafforzando la necessità che il personale sanitario ed il personale volontario, che effettuano servizio di trasporto sanitario, debbano essere adeguatamente formati in base alla tipologia del servizio prestato seguendo specifici corsi di formazione. Secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria le Aziende Sanitarie *“provvedono già alla formazione degli operatori così come le associazioni di volontariato non ci sono pertanto ulteriori oneri a carico del bilancio regionale”.*

Per quanto riguarda i commi 5 e 6 che modificano il comma 4 del testo vigente dell’art. 104 della l. reg. n. 11/2015, questi sono stati riformati secondo quanto espressamente previsto dall’art. 57 del d.lgs. n. 117/2017¹¹² e, secondo quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria, gli eventuali oneri derivanti dalla loro applicazione rientrano nell’attività prevista nei LEA e quindi sono finanziati con le risorse stanziare annualmente

¹¹² Il comma 1 dell’art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 rubricato “Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza” così recita: *“1. I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.[...]”.*

nel bilancio regionale per il finanziamento dei LEA, a carico del F.S.N. trasferito alla Regione.

Anche il comma 7 dell'art. 45 modifica il comma 5 dell'attuale art. 194 della l. reg. n. 11/2015 prevedendo che i servizi di trasporto sanitario ordinario non gestiti dalla centrale operativa territoriale possono essere oggetto di convenzione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, nel rispetto dei criteri di trasparenza, pubblicità ed imparzialità. La relazione accompagnatoria evidenzia che gli eventuali oneri derivanti dall'applicazione del suddetto comma 7 rientrano nell'attività prevista nei LEA e quindi sono finanziati con le risorse stanziare annualmente nel bilancio regionale per il finanziamento dei LEA, a carico del F.S.N. trasferito alla Regione.

Infine, il comma 8, che va a sostituire l'attuale comma 6 dell'art. 104 della l. reg. n. 11/2015, introduce una nuova disciplina prevedendo la possibilità per l'amministrazione regionale e le Aziende Sanitarie di gestire il trasporto sanitario mediante forme di co-programmazione e co-progettazione e con gli enti del Terzo settore.

Il Capo XVI (artt. 49-51) modifica la l. reg. n. 12/2015 "Testo unico in materia di agricoltura" per quanto concerne l'individuazione delle aree in cui è possibile realizzare tartufaie coltivate e le modalità di rilascio dell'attestazione di riconoscimento delle stesse.

Il Capo XVII (art. 52) modifica la l. reg. n. 10/2018 "Norme sull'amministrazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali" prorogando ulteriormente la scadenza dei contratti stipulati dalla Regione Umbria e dall'Agenzia Forestale Regionale (AFOR) per la conduzione delle Aziende agrarie facenti parte del patrimonio regionale, dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2028.

Il Capo XVIII (artt. 53-54) modifica la l. reg. n. 1/2022 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) specificando il perimetro entro cui il Garante può effettuare le visite al fine di valutare l'assenza di barriere architettoniche, quindi, non in tutti gli uffici pubblici o sedi di servizi aperti al pubblico ma esclusivamente presso uffici e servizi pubblici regionali e degli enti locali. Inoltre, l'art. 9 della l. reg. n. 1/2022 indica la copertura soltanto per gli anni 2022 e 2023 anziché per il triennio 2022 - 2024 cui il bilancio di previsione in corso di gestione si riferisce per cui la modifica in commento è volta a indicare il periodo corretto. Tale errore deriva dal fatto che la legge ha avuto un iter piuttosto lungo iniziando con la proposta di legge depositata a fine 2020 per

concludersi con l'approvazione ad inizio 2022. Nell'aggiornamento della norma finanziaria e della relazione tecnica l'Amministrazione ha eliminato il riferimento all'esercizio 2021 ma non ha inserito il riferimento all'esercizio 2024¹¹³. Il finanziamento per l'anno 2024 e successivi, è stato comunque assicurato e stanziato nel bilancio di previsione 2024-2025, ai sensi di quanto disposto al comma 3 del medesimo articolo 9, tenuto conto che la spesa in parola ha natura ricorrente e obbligatoria¹¹⁴.

Il Capo XIX (artt. 55-56) interviene sulla l. reg. n. 4/2022 "Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio)" modificando e abrogando alcuni articoli della stessa considerato che le esigenze perseguite appaiono riscontrabili non solo per i beni culturali ma anche in presenza di beni paesaggistici.

Il Capo XX (artt. 57-63) modifica la l. reg. n. 1/2023 "Disciplina dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Umbria e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)" provvedendo, in particolare, con la correzione del giusto riferimento normativo dell'art. 29 - Norma finanziaria ("*articolo 3 della l.r. 18/2021*" in sostituzione del "*comma 3 dell'articolo 24*").

Il Capo XXI (artt. 64-65) dispone, rispettivamente, l'abrogazione (ad eccezione dell'art. 8)¹¹⁵ del Regolamento regionale 12 novembre 2001, n.6 (Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale) e l'entrata in vigore della legge in commento. Per quanto riguarda l'articolo 64, in particolare, la decisione di abrogazione del vigente Regolamento regionale n. 6 del 2001

¹¹³ Vedi D.G.R. n. 232 del 16 marzo 2022 "Variazioni al Bilancio di previsione 2022 - 2024 in attuazione della legge regionale 4 febbraio 2022, n. 1, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. 118/2011".

¹¹⁴ Vedi D.G.R. n. 1382 del 21 dicembre 2023 "Approvazione Bilancio finanziario gestionale di previsione 2024-2026 ai sensi dell'art. 39, comma 10 del d.lgs. n. 118/2011 e dell'articolo 32 della l.reg. n. 13/2000" _ Allegato A.

¹¹⁵ L'art. 8 del Regolamento regionale 12 novembre 2001, n. 6 (Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale) così recita: "Art. 8 - Abrogazione. 1. Le norme del Reg. 25 febbraio 2000, n. 1 sono abrogate, ad eccezione del primo periodo dell'articolo 1, comma 1." Il primo periodo dell'art. 1 comma 1 del Reg. reg. 25 febbraio 2000 n. 1 così dispone "1. È istituito, presso la Presidenza della Giunta regionale, il Comitato Legislativo. [...]".

nasce dall'esigenza dell'Amministrazione di attualizzare le disposizioni ivi contenute, anche per effetto della nuova organizzazione regionale e delle normative intervenute nel tempo (e.g. convocazioni con modalità informatiche, sedute a distanza e così via) che, nella pratica, già sono state implementate per consentire un regolare funzionamento dell'organo. Come già esposto al paragrafo 5 - Le fonti normative della Regione Umbria, la conservazione del suddetto art. 8 è dovuta alla necessità di mantenere la vigenza della disposizione istitutiva del Comitato Legislativo. Così come riportato nella relazione accompagnatoria alla legge in commento *“una volta abrogato il RR 6/2001, la materia verrà disciplinata con specifico atto di Giunta”*.

OSSERVAZIONI

La quasi totalità delle disposizioni contenute nel testo normativo in commento hanno tutte natura ordinamentale, organizzativa e tecnica e, pertanto, non comportano nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Vi sono, poi, alcune norme che, seppur producendo effetti finanziari, generano dei risparmi di spesa e quindi da queste non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

In particolare, l'articolo 14 integra la l.reg. n. 6/2006 “Norme sul diritto allo studio universitario e disciplina dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria (ADiSU)” inserendo, tra l'altro, l'art. 20 *quater* recante i compensi corrisposti all'Amministratore Unico che sostituisce il Direttore Generale. Tale compenso viene commisurato in un massimo omnicomprendivo pari al 60% dell'indennità spettante al Consigliere regionale (pari a euro 6.600,00 mensili e euro 79.200,00 annui) e quindi la spesa massima a carico del bilancio dell'ADiSU viene determinata in un massimo lordo omnicomprendivo di euro 47.520,00 (il 60% di euro 79.200,00). La relazione tecnico-finanziaria (Atto n. 1792) sul punto riferisce che il compenso lordo spettante, a legislazione vigente, al Direttore Generale a titolo di competenze fisse e variabili è pari a euro 186.674,00 comprensivo di oneri riflessi e IRAP a carico dell'Agenzia, pertanto, il compenso dell'Amministratore Unico come sopra determinato risulta inferiore rispetto a quello del suo predecessore pertanto, conclude, a decorrere dalla nomina e insediamento dell'AU, si realizza *“un risparmio di spesa a carico del Bilancio dell'ADISU con conseguente riduzione delle spese di funzionamento dell'Agenzia”*.

In sede di istruttoria, la Sezione ha rilevato la mancanza della deliberazione di approvazione della legge in esame sia tra i documenti trasmessi dall'Amministrazione sia tra quelli disponibili nel fascicolo virtuale pubblicato nel sito istituzionale dell'Assemblea Legislativa, pertanto, con nota istruttoria prot. n. 475 del 19 febbraio 2024 indirizzata alla Giunta Regionale e all'Assemblea Legislativa, ha chiesto di *"fornire il riscontro documentale concernente la deliberazione dell'Assemblea legislativa avente ad oggetto l'approvazione della legge in commento"*. Con la nota regionale prot. n. 20240051874 dell'11 marzo 2024 assunta al protocollo di questa Sezione n. 611 del 12 marzo 2024, la Direzione regionale Programmazione, Bilancio, cultura, Turismo della Giunta regionale ha riscontrato la richiesta trasmettendo copia della deliberazione n. 355 del 24 ottobre 2023, della relazione tecnica e degli emendamenti approvati.

Con riguardo alla modifica apportata dall'articolo all'articolo 5, della l. reg. n. 28/2012, rubricato "Rendiconto di esercizio annuale", mediante soppressione del primo periodo del comma 2 dello stesso, il quale disponeva che *"Il rendiconto di esercizio annuale di cui al comma 1 concerne esclusivamente l'impiego dei contributi di cui al presente Titolo compresi gli eventuali interessi attivi derivanti dal deposito dei contributi stessi"*, si osserva che la stessa – introdotta per ovviare alla difformità rilevata da questa Sezione con la deliberazione n. 21/2023/FRG – consentendo di ricomprendere nel rendiconto anche le entrate diverse dal Contributo per le attività istituzionali del Gruppo, erogato dall'Assemblea Legislativa (*ex art. 2-quater, l.r. n. 28/2012*) – comporta la necessità che i fondi provenienti da altre fonti siano chiaramente individuabili nell'ambito del rendiconto stesso, al fine di consentire la distinzione nell'avanzo di gestione del Gruppo, delle somme afferenti al contributo per spese di funzionamento "pubblico" da quelle di diversa provenienza ed assicurare la corretta reiscrizione delle prime al bilancio dell'Assemblea Legislativa *ex art. 9, della l.r. n. 28/2012*.

7. Contraddittorio con la Regione in ordine alle criticità rilevate

L'estratto dello schema di relazione, con evidenza dei profili di criticità sussistenti all'esito dell'attività istruttoria condotta riferiti, in particolare, alle leggi regionali n. 7/2023, n. 11/2023, n. 12/2023, n. 13/2023 e n. 15/2023, è stato inviato al Presidente del Consiglio regionale-Assemblea Legislativa e alla Presidente della Giunta regionale con la nota prot. n. 1422 del 23 maggio 2024, assegnando il termine del 28 maggio 2024 per la trasmissione di eventuali deduzioni scritte. Con la medesima nota è stata altresì comunicata l'avvenuta fissazione, per il giorno 30 maggio 2024, di adunanza pubblica per la chiusura del contraddittorio.

Con le controdeduzioni presentate con nota prot. n. 20240003970 del 28 maggio 2024 (registrata al protocollo interno n. 1480 di pari data), è stato riferito quanto di seguito riportato.

a) Legge regionale 26 maggio 2023, n. 7 "Legge regionale 26 maggio 2023, n. 7, "Ulteriore modificazione alla legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)" (par. 6.7): l'Amministrazione ha riferito che *"in merito all'assenza della clausola di invarianza finanziaria nella LR 7/2023 si rappresenta che in fase istruttoria dell'atto base il Servizio scrivente ha segnalato la necessità di accompagnare la modifica proposta di estensione della validità delle autorizzazioni agli appostamenti fissi di caccia con una disposizione che garantisca la neutralità finanziaria della modifica proposta «La validità dell'autorizzazione è confermata annualmente previo versamento della relativa tassa di concessione regionale». Tale disposizione garantisce effettivamente la neutralità finanziaria della disposizione principale, sanando anche l'estensione di validità già disposta con una legge di modifica precedente senza garantire con disposizione di legge il versamento annuale della tassa regionale. Si è dunque preferito inserire una disposizione sostanziale a garanzia della neutralità finanziaria piuttosto che inserire una clausola di invarianza o neutralità finanziaria generica.*

In merito all'assenza della clausola di invarianza finanziaria, si fa presente inoltre che il Servizio ha preso atto fattivamente delle indicazioni della Corte relativamente alla necessità di inserire nelle leggi regionali una clausola di invarianza finanziaria o di neutralità finanziaria, a seconda dei casi, alla luce delle osservazioni esplicitate nella Relazione sulla copertura finanziaria delle leggi regionali dell'anno 2022. Da quel momento il Servizio ha costantemente segnalato alle

Commissioni consiliari in fase istruttoria la necessità di emendare le proposte di legge, qualora necessario, in tal senso, come correttamente riscontrato dalla Corte tra le osservazioni della L.R. 10/2023, che ha rappresentato il punto di partenza di tale adeguamento operativo.

- b) Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 11 “Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 11 - “Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola”** (par. 6.9): al riguardo è stato affermato che *“in merito alle osservazioni poste dalla Corte si rappresenta unicamente che nelle intenzioni del Legislatore regionale vi era la volontà di demandare alla Giunta regionale, in sede di adozione del Programma annuale delle attività di cui all’articolo 9, comma 3 della Legge, la scelta dell’individuazione degli specifici interventi da finanziare annualmente, attraverso le risorse regionali (quantificate dallo stesso Legislatore in euro 60.000 come tetto massimo di spesa per il primo triennio di applicazione della legge), da indirizzare unicamente per gli interventi non ricompresi all’interno della programmazione operativa dei Fondi FESR e FEASR, elementi che possono emergere soltanto in sede di programmazione annuale delle attività da parte della Giunta regionale.*
- c) Legge regionale 4 ottobre 2023, n. 12 “Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti DE.CO.”** (par. 6.10): l’Amministrazione ha comunicato che *“la legge regionale appare innovativa nel panorama della legislazione regionale in tema di valorizzazione delle Denominazioni comunali e che il Legislatore regionale ha inteso fissare uno stanziamento di risorse analogo a quello già esistente diretto ad altre iniziative di valorizzazione di prodotti agricoli a valere sulla LR 1/2015 “Testo unico in materia di agricoltura”.*

L’Amministrazione ha inoltre riferito che *“a titolo generale nel caso di spese non obbligatorie la scelta di quanto stanziare come quota esatta è discrezionale, maturata in seno alla commissione e in taluni casi già indicata dal proponente”.*

Con la menzionata nota deduttiva, non sono stati, invece, forniti elementi in merito alle osservazioni formulate con riguardo alla legge regionale 16 ottobre 2023, n. 13, *“Sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia fino a sei anni di età”* (par. 6.11) e alla legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15, *“Modificazioni e integrazioni di leggi regionali – Norma di abrogazione”* (par. 6.13).

In sede di adunanza pubblica del 30 maggio 2024, nella quale sono intervenuti i rappresentanti della Giunta regionale e del Consiglio regionale-Assemblea Legislativa, in relazione alle leggi regionali nn. 7, 11 e 12 del 2023, sono state sostanzialmente confermate le sopra esposte deduzioni.

Con riguardo alla legge regionale n. 13/2023, per la quale non erano state, invece, fornite deduzioni scritte, i rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti hanno evidenziato la difficoltà nel quantificare in dettaglio i servizi per l'infanzia in considerazione del fatto che le risorse regionali sono destinate al cofinanziamento di interventi con risorse nazionali (75% risorse nazionali e 25% risorse regionali) e ha riferito che in merito a tali interventi sarà condotto un monitoraggio a cura del Ministero, che consentirà di dar conto dell'utilizzazione delle risorse secondo le indicazioni programmatiche della Regione e che potrà essere rappresentato alla Corte come *follow-up*.

Infine, relativamente alle modifiche introdotte ad opera della legge regionale n. 15/2023, in esito allo specifico chiarimento chiesto dal Relatore in merito alla valutazione della neutralità finanziaria connessa alla modifica dell'art. 2-*quinquies* della l. reg. n. 28/2012 mediante la quale è stata introdotta, alla lettera o-*bis*, una nuova categoria di spesa, l'Amministrazione ha confermato che tale modifica incide solo sulla tipologia delle spese ammissibili e non anche sull'ammontare del contributo assegnato dall'Assemblea Legislativa, disciplinato da altra fonte normativa, non modificata.

8. Rilievi formulati nel precedente Referto - *Follow-up*

Il precedente ciclo di controllo, concernente le leggi approvate nell'anno 2022, si è concluso con il riscontro, da parte della Sezione, di alcune criticità (*cfr.* Relazione allegata alla Deliberazione n. 50/2023/RQ). In particolare, è stata constatata la «*difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima seguito, attese le carenze informative e contenutistiche delle relazioni tecniche in merito all'indicazione di dati, elementi e criteri adottati per la quantificazione degli stessi [in quanto] [t]rattasi di aspetti necessari alla valutazione dell'attendibilità della stima e della conseguenziale appostazione delle coperture*».

In merito alle tecniche di copertura utilizzate è stato evidenziato «*l'utilizzo quale mezzo di copertura finanziaria, delle variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa a fronte*

di un mancato o marginale ricorso allo strumento ordinario di finanziamento delle leggi di spesa regionali ossia il ricorso ai fondi speciali».

Infine, riguardo le leggi non onerose, è stata evidenziata *«l'assenza nel loro articolato legislativo della clausola di neutralità finanziaria»* pur contenendo nella relazione tecnico-finanziaria il mero enunciato testuale della loro invarianza finanziaria.

Con nota prot. 2216 del 22 settembre 2023 questa Sezione ha chiesto all'Amministrazione di comunicare le misure adottate per il superamento dei profili di criticità rilevati con la deliberazione n. 50/2023/RQ in relazione all'anno 2022. Il Consiglio regionale -Assemblea Legislativa ha riscontrato la richiesta con la nota prot. 20230006200 del 5 ottobre 2023 (assunta al protocollo di questa Sezione n. 2369 di pari data) relazionando riguardo l'utilizzo come fonte di copertura finanziaria dello strumento dei *"Fondi speciali per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione"* destinati alla legge regionale n. 11/2023 *"Misure per la valorizzazione e promozione della birra artigianale ed agricola"* e alla legge regionale n. 12/2023 *"Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti DE.CO."*

Inoltre, la legge regionale n. 9/2023 *"Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali"* è intervenuta sulla norma finanziaria della legge regionale n. 5/2023 *"Disposizioni regionali per la promozione e la valorizzazione dei Viaggi della Memoria"* modificando la fonte di copertura finanziaria della legge comportando, quindi, l'utilizzo delle risorse stanziati in precedenti autorizzazioni di spesa in sostituzione della riduzione degli stanziamenti di cui alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 del bilancio regionale di previsione 2023-2025.

Infine, l'Amministrazione riscontra che nella legge regionale n. 10/2023 *"Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 2021, n. 15 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 – Norme di riordino in materia di Edilizia Residenziale Sociale)"* è stata inserita la clausola di invarianza finanziaria.

9. Conclusioni

Nell'anno 2023 la Regione Umbria ha adottato diciotto leggi regionali di cui dodici di iniziativa di Giunta regionale e sei di iniziativa consiliare.

La presente analisi ha riguardato solo quattordici leggi regionali (vedi in dettaglio par. 6 della Relazione) in quanto le restanti quattro, relative al ciclo di bilancio, rientrano nello scrutinio della *“Programmazione regionale e della manovra di bilancio”*, nell’ambito delle analisi connesse al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria. Sotto il profilo della tipologia, la totalità degli oneri in esame assume la forma di maggiori spese (e non di minori entrate).

Riguardo la fase di quantificazione degli oneri, come si è avuto già modo di mettere in luce nel passato, pur nell’ambito di un graduale miglioramento della qualità delle relazioni, si continua a verificare il fenomeno di relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell’onere così come stimato. Trattasi di aspetti necessari alla valutazione dell’attendibilità della stima e della conseguenziale appostazione delle coperture.

I rilievi emersi nel corso della verifica sono stati in parte superati a seguito dei chiarimenti resi in fase istruttoria (vedi note prot. n. 596 dell’8 marzo 2024 e n. 611 del 12 marzo 2024). Tuttavia, con riguardo a quanto osservato relativamente alle leggi regionali nn. 11/2023, 12/2023 e 13/2023, la Sezione ritiene tuttora persistenti i rilievi formulati e ribadisce la necessità che le modalità di quantificazione degli oneri, oltre che delle relative coperture, siano adeguatamente illustrate nella relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alle leggi, al fine di consentire adeguate valutazioni in proposito.

Sul punto, inoltre, pur considerando che la quantificazione della spesa operata con la tecnica del c.d. *“tetto di spesa”* è ammessa per gli oneri di natura non obbligatoria, si ritiene che quanto dedotto dall’Amministrazione in merito alle osservazioni inerenti alle leggi regionali n. 11/2023 e n. 12/2023 e sopra esposto non consente di superare le criticità rilevate in quanto - come chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”* - è necessario che *“vada, comunque, illustrato, in sede di relazione tecnica, il progetto elaborato dall’Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non*

tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il Legislatore sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato, vanificando in tal modo le insufficienti risorse inizialmente allocate".

In merito alle tecniche di copertura utilizzate, si evidenzia il ricorso a mezzi quali: (i) utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali; (ii) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; (iii) modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate.

Con riguardo alla disamina delle leggi non onerose, per alcune di loro (l. reg. n. 2/23, l. reg. n. 3/23, l. reg. n. 6/23, l. reg. n. 7/23) – che risultano corredate dalla relazione tecnico-finanziaria in cui viene rappresentata con un mero enunciato testuale la natura di carattere ordinamentale di talune leggi, nonché l'invarianza finanziaria per quelle leggi che, pur involgendo taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico della finanza regionale e, pertanto, non necessitano di strumenti di copertura - si evidenzia, tuttavia, l'assenza nel relativo articolato legislativo della clausola di neutralità finanziaria, con conseguente permanere della criticità già rilevata nelle precedenti relazioni.

Al riguardo, nel rammentare che tali adempimenti costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e per consentire, in sede di controllo, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri, questa Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione in merito all'adeguamento operato rispetto alle indicazioni di questa Sezione a partire dalla l.r. n. 10/2023.

Inoltre, con riguardo alla l. reg. n. 15/2023 e, in particolare alla modifica introdotta dalla stessa alla disciplina del rendiconto di esercizio dei Gruppi consiliari di cui all'art. 5, della l. reg. n. 28/2012, che consente di ricomprendere nel rendiconto anche le entrate diverse dal Contributo per le attività istituzionali del Gruppo, erogato dall'Assemblea Legislativa (ex art. 2-quater, l.r. n. 28/2012), si rappresenta la necessità che i fondi provenienti da altre fonti siano chiaramente individuabili nell'ambito del rendiconto stesso, al fine di consentire la distinzione nell'avanzo di gestione del Gruppo, delle somme afferenti al contributo per spese di funzionamento "pubblico" da quelle di diversa provenienza ed assicurare la corretta reiscrizione delle prime al bilancio dell'Assemblea Legislativa ex art.

9, della l.r. n. 28/2012.

Relativamente, infine, alla l. reg. n. 1/2023 si evidenzia che, ai sensi dell'art. 125-*bis* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), il termine del 31 marzo 2020, previsto dall'art. 12, comma 1-*ter* del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, per l'emanazione da parte delle regioni della disciplina sulle modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, è stato prorogato al 31 ottobre 2020 e con esso gli effetti delle leggi approvate. La legge oggetto di esame, tuttavia, è stata approvata il 28 febbraio 2023 e pubblicata nel B.U.R. l'8 marzo 2023, pertanto non è stato rispettato il termine di legge fissato al 31 ottobre 2020.

