



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

## RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2019 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

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



CORTE DEI CONTI







CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

## RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2019 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

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





Magistrato:

Consigliere Paola Basilone

Hanno collaborato:

Dott.ssa Antonella Castellani

Dott. Lorenzo Grassini

Dott.ssa Cristiana Guastalvino



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

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

Benché l'art. 81 della Costituzione, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26/2013, abbia carattere immediatamente precettivo e, pertanto, vincolante per la potestà legislativa delle Regioni a prescindere dall'esistenza di norme interposte, l'articolo 19, comma 2 della legge n. 196/2009, contiene un espresso richiamo all'applicazione dei principi di copertura declinati nell'art. 17 anche per le leggi regionali; *1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*<sup>3</sup>. La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2013/INPR, ha affermato che *“l'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le*

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

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

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

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

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

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

## 2. La disciplina normativa

Come sopra indicato, la disciplina di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa è contenuta nella legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica) applicabile, per espresso rinvio ad opera dell'art. 19, comma 2, anche alle leggi regionali. Disposizioni in merito alla copertura finanziaria delle leggi regionali sono previste anche all'art. 38 del D.Lgs. n. 118 del 2011.

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

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

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

presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Cost. n. 26/2013<sup>4</sup>). Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie, essa deve necessariamente contenere, in aggiunta al prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, “[...] la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione...degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei ad assicurarne la copertura suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959).” (Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR). Nella relazione tecnica occorre, pertanto, comprovare la “neutralità finanziaria” in tutti i casi in cui si assume l’invarianza di gettito.

L’introduzione del bilancio pluriennale ha comportato, inoltre, che la quantificazione degli oneri e la copertura, oggetto di relazione tecnica, devono essere riferite all’orizzonte temporale preso in considerazione dal bilancio stesso (triennio).

---

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

La relazione tecnica, infine, dovrà trovare adeguata disciplina nell'ordinamento contabile regionale, che dovrà prevederne l'obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Art. 17, comma 3, legge n. 196/2009. È da ritenere, in particolare, che le commissioni consiliari, al pari delle commissioni parlamentari, debbano richiedere la relazione oltre che per tutte le proposte di legge, anche per gli emendamenti poiché *“la predisposizione della relazione tecnica esclusivamente in accompagnamento al progetto di legge e non al testo definitivamente approvato in commissione o ai vari emendamenti in aula non consente di verificare l’attendibilità e la correttezza della stima della spesa e della relativa copertura finanziaria nei casi in cui l’iter legislativo stravolga il contenuto originario del progetto medesimo”* (cfr., in tal senso, Corte dei conti, Sez. Controllo Sardegna, Del. n. 31/2015/RQ; Sezione Controllo Liguria Del. n. SRCLIG/83/2019/RQ del 25.10.2019, Sezione Controllo Campania, Del. 58/2020/RQ).

### 3. La verifica della copertura finanziaria

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

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

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

- il carattere generico della disposizione non esclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa (cfr. Corte Cost. sent. n. 106/2011);
- l’assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può essere derivata o presunta dal fatto che nella legge manchi ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggiore spesa, e ciò in quanto la mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto della stessa (cfr., da ultimo, *ex pluribus*, Corte Cost. n. 4/2014 e n. 224/2014);
- l’onerosità non è esclusa dalla genericità delle previsioni, ma si desume dai contenuti della legge: ancorché non desumibili dal testo, “oneri impliciti” possono discendere dalle disposizioni sostanziali della legge;
- esiste una spesa nuova anche quando si stabilisce la protrazione nel tempo di una spesa già prevista, di cui era già indicata la scadenza (cfr. Corte Cost. n. 115/2012); è, pertanto, onerosa la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa;
- l’invarianza finanziaria va indicata nel testo della legge di spesa e adeguatamente dimostrata nella relazione tecnica: per escludere la configurabilità di una spesa si

- rende necessaria una espressa previsione di esclusione;
- salvo contrarie, espresse indicazioni testuali, eventuali prestazioni contemplate dalla legge non possono considerarsi neutre sotto l'aspetto finanziario: nel nostro ordinamento vige il principio di onerosità delle prestazioni ai sensi del quale "Ogni attività lavorativa è presunta a titolo oneroso salvo che si dimostri la sussistenza di una finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa [...]" (*ex pluribus* Cass. 26.01.2009, n. 1833);
  - le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una "esplicita indicazione" del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, Corte Cost. n. 26 del 2013, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007, n. 16 del 1961 e n. 9 del 1958)

Si ritiene, in sintesi, che la Regione, in via generale, sia sempre tenuta a seguire l'iter deliberativo e procedurale previsto dalla legge di contabilità pubblica a presidio della corretta applicazione del principio di copertura finanziaria, anche con riguardo a leggi che si reputino "non onerose". Si tratta invero di dimostrare comunque la supposta "non onerosità"<sup>6</sup>.

### **3.2. La morfologia giuridica degli oneri finanziari**

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

---

<sup>6</sup> Sul tema si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte costituzionale: n. 224/2014, n. 214/2012, n. 212/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 70/2010.



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

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

b) tra i **“fattori legislativi”** rientrano *“le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio”*. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria<sup>7</sup>;

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

---

<sup>7</sup> In relazione ai “fattori legislativi”, cfr. Deliberazione SRC Campania n. 58/2020/RQ: *“Di particolare rilevanza il principio generale desumibile dall' art. 17 comma 13 della legge n. 196/2009 e succ. modd., secondo cui ‘Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165’. Pertanto, tra i fattori legislativi si 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”*.

spesa, limitandosi ad una stima o “previsione” dell’onere<sup>8</sup>. Queste spese non sono predeterminate legislativamente, ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

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

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

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

L’operazione di quantificazione degli oneri – distinta ma strettamente connessa al tema della copertura finanziaria in quanto presupposto determinante per la correttezza della copertura stessa<sup>9</sup> - si sostanzia nella *“valutazione dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura*

---

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

9 Cfr. Corte Cost. n. 386/2008.

*approntati per ciascun esercizio”* (Sezione Autonomie, n. 10/2013) e deve essere svolta non soltanto con riferimento all’esercizio in corso ma, ricorrendone i presupposti, deve interessare ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

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

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

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

Per le fattispecie legislative corredate di **clausola di neutralità finanziaria**, ossia che si assumono neutre sotto l’aspetto finanziario, l’art. 17, comma 6-*bis*, della legge di contabilità pubblica pone in particolare rilievo la finalità e la centralità della relazione tecnica, stabilendo che la stessa deve riportare *“la valutazione degli effetti*

*derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria", codificando i principi di completezza e di chiarezza che devono supportare ogni declaratoria normativa di asserita "invarianza" o "neutralità finanziaria"<sup>10</sup>.*

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

Inoltre, in tema di "copertura finanziaria" delle leggi di spesa la Corte costituzionale, con sentenza n. 227/2019, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 2, ha chiarito il principio secondo cui *"[...] le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'"irrazionalità" che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione*

---

10 V. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 163/2019/RQ e Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 58/2020/RQ.

*primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell’esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni. [...]”.* La Corte costituzionale ha quindi proseguito rilevando che ciò “[...] comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica, con travolgimento dell’intera legge regionale, tenendo conto che l’intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica”; tanto “in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari [...]”<sup>11</sup>.

Anche le Sezioni Riunite, nelle ultime Relazioni quadrimestrali approvate con le deliberazioni n. 4/2019/RQ e n. 3/2020/RQ, hanno posto in evidenza il “problema contenutistico” derivante dal persistente ricorso alle clausole di “invarianza finanziaria” in assenza di opportune indicazioni nelle relazioni tecniche: “Il fatto (...) che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei «tendenziali» e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò, a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa, conseguenti all’implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra”.

---

11 Cfr. punto 2 del Considerato in diritto.

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

- a differenza delle leggi di **spesa autorizzata** - le cui disposizioni *“hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”* (art. 17, comma 10, della legge di contabilità pubblica), con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti - le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese **inderogabili** o meramente **previste**, impongono all'Ente di assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, di verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato<sup>12</sup>;
- il monitoraggio delle spese inderogabili riguarda in modo particolare le leggi costitutive di *“diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse”* e comporta l'obbligo di *“apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture”*. Ciò al fine di *“compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti.”* In tale ottica, qualora le previsioni di spesa risultassero sottodimensionate, *“l'Ente è tenuto ad individuare concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla 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. 2/2013/INPR);

---

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

- anche a fronte di una mera stima o previsione della spesa, l'Ente dovrà assicurare il monitoraggio dell'onere e, in particolare, verificare che in sede attuativa l'onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato;
- le spese autorizzate e quelle meramente previste, a differenza di quelle inderogabili, *“possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione”* (art. 23, comma 3, legge n. 196/2009)<sup>13</sup>;
- le leggi che prevedono spese modulabili, ancorché, continuative o ricorrenti possono anche limitarsi a indicare gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio tanto la quantificazione della spesa quanto la relativa copertura. Tuttavia, nell'eventualità che la spesa ricorrente o continuativa abbia natura inderogabile o obbligatoria, la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione sia alla indicazione del relativo onere a regime. Questa conclusione, cui sono pervenute le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 1/2014, è in linea con il disposto dell'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

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

---

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



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

### 3.4. L'individuazione dei mezzi di copertura

I principi enunciati dalla Corte costituzionale stabiliscono che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale<sup>14</sup>.

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

Pertanto, non è ammessa una copertura *ex post* - ad esempio, mediante crediti futuri<sup>15</sup> - né facendo riferimento a un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando*<sup>16</sup>.

I mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella **legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio**<sup>17</sup>.

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

**a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196/2009**, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto

14 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.

15 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.

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

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



capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) **modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa** previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

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

d) **modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate**<sup>18</sup>.

In ordine alla tassatività dell'elenco contenuto nella già menzionata disposizione, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 10/2013/INPR ha sottolineato *“la tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che in mancanza di detta previsione sarebbe possibile ricorrere - come spesso verificatosi in passato - a prassi di*

*copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81, godono di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate”*<sup>19</sup>.

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

---

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

19 La Sezione delle Autonomie, nella richiamata deliberazione n. 10/2013/INPR, ha evidenziato che *“l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisca la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.*

*La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.*

*In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità”*.

Relativamente alla modalità di copertura costituita dalla **riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa**, lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, che nella relazione tecnica siano indicati i motivi del mancato utilizzo delle risorse per la finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. 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”*.

**L'utilizzo di nuove o maggiori entrate** richiede necessariamente un preliminare, correlato intervento normativo che ne preveda anche l'ammontare. L'art. 17, comma 1-bis, della legge n. 196/2009, dispone che *“Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”*. Trattasi, ad esempio, delle maggiori riscossioni derivanti dall'attività di accertamento e controllo, il maggior gettito realizzato nell'ambito di un più favorevole quadro macroeconomico rispetto alle previsioni e dei risultati di gettito superiori rispetto alle stime effettuate in sede di relazione tecnica.

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

regime. È consentito, invece, rinviare la quantificazione e la copertura dell'onere annuo alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa **non obbligatorie**. La copertura tramite rinvio alle successive leggi di approvazione del bilancio comporta anche il rinvio dell'autorizzazione della nuova o maggiore spesa ai futuri esercizi cui le previsioni della legge di bilancio si riferiscono<sup>20</sup>.

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

Infine, come già evidenziato al precedente paragrafo 3.3, le disposizioni che danno luogo ad oneri semplicemente stimati o valutati devono essere oggetto di attento monitoraggio degli effetti finanziari negli esercizi successivi, al fine di verificare

---

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

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

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

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”<sup>21</sup>.*

### **3.5. La giurisprudenza della Corte costituzionale.**

La Corte costituzionale è intervenuta più volte nel corso del 2019 nell'ambito della materia in esame, affermando importanti novità – in parte già anticipate nella relazione - che, sempre in continuità e coerenza con i principi già affermati in materia di copertura finanziaria, di equilibrio di bilancio e di coordinamento finanziario, vanno a definire i complessi rapporti tra la finanza statale e quella regionale.

Con la **sentenza n. 6** depositata in data 11.1.2019, la Corte costituzionale è intervenuta, tra l'altro, in merito al principio dell'equilibrio tendenziale che deve

---

<sup>21</sup> Cfr. punto 3.1 del Considerato in diritto.

ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico. La Corte ha ritenuto *“che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l’art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l’equilibrio complessivo di quest’ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l’equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato”*. *“In sostanza, l’equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l’autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l’equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell’assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l’intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell’equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell’ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali – nell’esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”*. La Corte ha ricordato di aver *“più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell’economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve*

*essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento.*

*Per questo è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in subjecta materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015).*

*E tuttavia le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia.*

*Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale.*

*Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013).*

*È proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali”<sup>22</sup>.*

---

22 Cfr. punto 4.1.3.1 del Considerato in diritto.

Con l'**ordinanza n. 17** depositata in data 8.2.2019, la Consulta ha rimarcato la centralità dell'approvazione del disegno di legge di bilancio, ove si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato, nonché dell'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, per poi passare ad esaminare le questioni concernenti la finanza pubblica allargata. In particolare la Corte nel *"richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale"* ha ribadito il contenuto degli articoli 70 e 72 della Costituzione, affermando che *"tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. [...] Ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare"*<sup>23</sup>. In proposito, la Corte costituzionale ha ricordato di avere sottolineato *"(sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017)"*.

Con la **sentenza n. 18** depositata in data 14.2.2019 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016<sup>24</sup>, in

---

23 Cfr. punto 4.1 del Considerato in diritto.

24 L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, prevede che, «Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi



riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., “sia sotto il profilo della lesione dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo” sottolineando “come i profili di censura [...] operino in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l’aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria”. La Corte ha proseguito affermando che “Il principio dell’equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo”<sup>25</sup>.

Riguardo alla lesione del principio della copertura pluriennale, la Consulta ha sottolineato che “la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili”. A tale proposito ha

---

dell’articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell’approvazione del rendiconto per l’esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell’approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all’articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all’articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015 [...]».

25 Cfr. punto 5 del Considerato in diritto.



ritenuto condivisibile l'opinione del giudice rimettente secondo cui *“tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 274 del 2017)”*<sup>26</sup>.

Infine, riguardo al contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, la Corte ha rilevato che tale contrasto *“risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego contra legem delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo».*

*In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso”*<sup>27</sup>.

Con la sentenza n. 57 del 2019, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, proposto dalla Regione Umbria, per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al

---

26 Cfr. punto 5.2 del Considerato in diritto.

27 Cfr. punto 5.3 del Considerato in diritto.

Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla “istanza” contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sentenza della stessa Corte n. 13 del 2017 (con la quale è stata dichiarata irragionevole la tempistica delineata dalla disposizione statale impugnata e che ha di fatto reso impossibile alla Regione Umbria di evitare la perdita del finanziamento mediante l’impegno delle risorse assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi dell’art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183). Difatti, la riconosciuta incostituzionalità, ad opera della sentenza n. 13 del 2017, del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l’impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta, secondo la Corte, il venir meno delle condizioni che giustificano l’automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che “il silenzio serbato dall’Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell’art. 136 Cost.” Tale comportamento dello Stato ha determinato, altresì, la fondatezza dell’ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., ridondando, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull’autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.”

Nella **sentenza n. 197** depositata in data 24.7.2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana n. 8 dell'8.5.2018, per le quali il Presidente del Consiglio aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale sostenendo *“che le autorizzazioni all'accertamento in bilancio dei [...] contributi pubblici, disciplinate con le disposizioni impugnate, sarebbero apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale”*.

La Corte ha ritenuto fondata la censura riaffermando il costante orientamento della stessa *“secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013)”* ricordando altresì, nel caso di specie, l'esistenza di *“disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento<sup>28</sup>”*. Il Giudice delle Leggi ha quindi affermato che *“Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza – principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31*

<sup>28</sup> L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento: *“1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future”*.

*dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione – che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.*

*La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile”.*

La Corte ha quindi ribadito che *“la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese”.* Invero, la Corte ha proseguito affermando che *“l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).* Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che *«l'art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura*

*finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008)”. Tali considerazioni sono state poi ribadite anche nella sentenza n. 227 depositata in data 18 giugno 2019.*

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

La trattazione è avvenuta nell’udienza pubblica del 20 maggio 2020 e la Corte si è pronunciata dichiarando non fondata la questione promossa.

Nel dettaglio, la disposizione recata dall’art. 5, comma 1, lett. b) prevede il coinvolgimento delle cooperative di comunità nelle attività di co-programmazione, di co-progettazione e di accreditamento, come previste dall’art. 55 del D. Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore, CTS) e tale previsione ha sollecitato l’intervento del Governo per contrasto la disposizione statale nella stessa richiamata.

Invero, secondo il ricorrente, il richiamato art. 55 del CTS *“limiterebbe detto coinvolgimento ai soli ETS [enti del Terzo settore] elencati dall’art. 4 dello stesso decreto, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità. La previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità comporterebbe, «nella sostanza, l’omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale»”.*

Secondo il Governo, dunque, la previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità nelle predette attività ne comporterebbe l’omologazione agli ETS e *“In tal modo, la norma regionale amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell’ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..”<sup>29</sup>.*

---

<sup>29</sup> Cfr. punto 1.1 del Considerato in diritto.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione affermando che la disposizione regionale non comporta *“alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano”* poichè consente di disciplinare sia le modalità attuative dell’art. 55 del D. Lgs. n. 117/2017 con riferimento alle cooperative di comunità che possano essere qualificate come ETS (e come tali iscritte nell’apposito registro), sia le forme di coinvolgimento di quei soggetti che siano *“soltanto”* qualificati come *“cooperative di comunità”*, e non anche come ETS, mediante l’adozione di schemi di convenzione-tipo *“diversi, quanto a presupposti e contenuti, dalle forme di coinvolgimento tipicamente disciplinate per gli ETS”*.

In particolare, la Consulta si è soffermata sul contenuto del richiamato art. 55 - che *“disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta [...] una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”*<sup>30</sup> - in forza del quale *“si instaura [...] tra i soggetti pubblici e gli ETS, [...] un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato”*.

Tale modello *“infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e*

---

30 La Corte prosegue affermando che *“È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all’ultimo comma dell’art. 118 Cost., che l’art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell’azione sussidiaria [...] L’art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «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», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell’organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall’art. 5 del medesimo CTS.*

*Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).*

*Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l’azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”.*

*interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” ed è “però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall’art. 4 CTS<sup>31</sup>” in quanto “esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica”.*

La Corte ha quindi ritenuto *“pertinente, salvo quanto si chiarirà in seguito, la censura del ricorrente che prefigura una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile: in effetti, qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall’art. 55 CTS si verificherebbe, come appunto rileva il ricorso statale, un’indebita omologazione di tali cooperative agli ETS, «i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale»<sup>32</sup> rilevando, tuttavia, che la legge regionale in esame “non contiene, in nessuna sua disposizione, un’espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS” e che, piuttosto, l’art. 2 della legge regionale stessa “lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale sottotipo adottare all’interno della comune forma societaria cooperativa”.*

Invero, la Consulta ha affermato che nelle ipotesi in cui le cooperative siano *“costituite come cooperative sociali” o “qualificate come imprese sociali” e “si iscrivano nell’apposita sezione del registro delle imprese, manifestando così l’adesione al complessivo*

---

31 *“in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] 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», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore»”.*

32 Cfr. punti 2.3 e ss. del Considerato in diritto.



*regime della impresa sociale [...] non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), della*

*legge reg. Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS [mentre] nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano differentemente costituite (perché gli statuti non contemplano la clausola di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.) o qualificate (perché le cooperative non ritengano di acquisire la qualifica di impresa sociale), rimane fermo [...] che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'art. 55 CTS”.*

Inoltre, la Consulta si è soffermata sull'interpretazione della norma impugnata<sup>33</sup> che “*demanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del [CTS] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità», affermando che “L'uso della congiunzione «e» nell'ultima parte del richiamato periodo conferma un'interpretazione per cui la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 CTS è tenuta distinta da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come ETS), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime”.*

In particolare, la Corte ha affermato che tale interpretazione “*consente di disciplinare: a) le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, come qualificati dalla normativa statale (e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali); b) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano*

---

<sup>33</sup> La quale, si rammenta, dispone che “*la Regione [...] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale”.*



*“soltanto” così qualificabili (e non anche come ETS) e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli ETS ai sensi del citato art. 55 CTS” escludendo, “in definitiva [...] il vulnus prospettato dal ricorrente, perché la norma censurata non comporta alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano”<sup>34</sup>.*

---

<sup>34</sup> Cfr. punto 2.3.1 del Considerato in diritto.

## 4. Le fonti normative della Regione Umbria

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

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria, adottato con legge regionale n. 21 del 16.4.2005 e s.m.i (artt. 34-40, relativi al sistema delle fonti; art. 61, sulla qualità dei testi normativi; art. 72-80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio);
- b) Legge di contabilità regionale n. 13 del 28.2.2000 (artt. 30 e 31);
- c) Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. n. 1285 del 27.7.2007 e successivamente modificato con D.G.R. n. 1459 del 12.12.2016 (art. 23) e con D.G.R. n. 490 del 24.4.2019 (art. art. 33, comma 1, lettera h<sup>35</sup>);
- d) Regolamento interno del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, adottato con deliberazione n. 141 dell'8.5.2007 e successivamente modificato con le deliberazioni n. 315 del 14.7.2009, n. 3 del 10.6.2010, n. 200 dell'11.12.2012, n. 416 del 26.3.2015 e n. 139 del 28.12.2016 e n. 209 del 14.11.2017 (Integrata con deliberazioni dell'Assemblea legislativa (artt. 17-bis, 26 e 69);
- e) Regolamento regionale n. 1 del 25.2.2000, integrato dal Regolamento regionale n. 6 del 12.11.2001, concernente il *“Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale”*.

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

La disciplina delle leggi regionali di spesa è contenuta, in particolare, nell'art. 36, il cui quinto comma, prevede che *“Ogni legge regionale che prevede una spesa deve indicare*

---

35 La modifica ha interessato l'articolo 33 rubricato *“Elementi delle determinazioni dirigenziali”* e, in particolare, la lettera h), riferita al *“visto di regolarità contabile in ordine alla liquidazione di spesa”*.

*espressamente i mezzi per farvi fronte e qualora comporti minori entrate deve indicare la loro quantificazione”.*

Rilevano altresì anche le previsioni riguardanti l’emanazione di Testi Unici (art. 40), la valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi (art. 61), nonché le norme che si occupano delle risorse regionali, della gestione finanziaria e di bilancio, e del patrimonio (artt. 72-80).

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

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

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

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

*3. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l’ammontare complessivo della spesa e l’onere per competenza e cassa relativo al primo anno di applicazione. Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale cessano di avere validità a partire dall’esercizio finanziario 2000. La legge*

*finanziaria regionale determina le quote destinate a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, tenendo anche conto degli impegni giuridicamente perfezionati.*

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

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

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

*b) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa;*

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

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

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

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

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

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

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

Il *Comitato legislativo* è stato istituito dalla Regione con Regolamento regionale n. 1 del 25.2.2000, mentre i compiti dello stesso sono stati individuati con Regolamento regionale n. 6 del 12.11.2001 (*Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale*), il quale, all'art. 1,

dispone che *“Il Comitato Legislativo [...] esprime parere preventivo obbligatorio ai sensi dell’art. 23 del Regolamento interno della Giunta regionale, [...] sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti che i Direttori regionali intendono proporre alla Giunta”*.

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

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

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

Nello specifico, per i disegni di legge che comportino spese o minori entrate (e dunque per l’attuazione di quanto sopra detto in relazione all’art. 31, secondo comma, della legge regionale di contabilità), a beneficio del Comitato che dovrà esprimere il proprio parere al riguardo, è previsto che *“gli elementi finanziari e le implicazioni organizzative vanno evidenziati nelle apposite schede di accompagnamento, sottoscritte dai competenti Servizi, in conformità ai modelli A e B allegati al presente regolamento<sup>36</sup>. Nell’ipotesi di atti urgenti le schede possono essere completate anche dopo il parere del Comitato, a cura della Direzione proponente”* (Reg. reg. n. 6/2001, art. 5, comma 5).

---

<sup>36</sup> Si tratta della scheda degli elementi finanziari *“modulo SEF”* di cui al citato art. 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

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

- 2. La relazione tecnica contiene, per ciascun articolo, l'ammontare della spesa o della minore entrata, i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione analitica degli oneri e le loro fonti, e la copertura finanziaria.*
- 3. Le proposte di legge e gli emendamenti presentati in Commissione, che non comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, sono corredati da un'attestazione recante dati ed elementi idonei a comprovarne la neutralità finanziaria.*
- 4. La relazione tecnica, a corredo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, è redatta con il supporto degli uffici dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale competenti per materia.*
- 5. Qualora la Commissione nel corso dell'esame, ai sensi dell'articolo 26, verifichi la non conformità della relazione tecnica richiede al proponente di adeguarla secondo quanto previsto al comma 2, nel termine stabilito dalla Commissione e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta.*
- 6. Gli emendamenti che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, presentati alla Commissione, sono corredati della relazione tecnica di cui al comma 2, redatta in forma semplificata.*
- 7. La Commissione, terminato l'esame e prima del voto finale, sulla base delle risultanze istruttorie, può trasmettere alla Giunta regionale, il testo della proposta di legge e degli emendamenti eventualmente approvati corredati dalla relazione tecnica, per la verifica di compatibilità della norma finanziaria con il bilancio regionale, rispetto alle spese obbligatorie e alle risorse vincolate o già impegnate.*
- 8. La Giunta regionale risponde alla verifica di cui al comma 7, entro il termine fissato dal Presidente della Commissione e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta.*

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

L'esame in sede redigente dei progetti di legge (affidati alle Commissioni permanenti dal Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa per la deliberazione dei singoli articoli, con riserva della votazione finale in Assemblea consiliare<sup>37</sup>) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvengono ulteriori richiami alla suddetta relazione.

Il menzionato **Regolamento consiliare** disciplina, tra l'altro, il funzionamento del "Comitato per il controllo e la valutazione", il quale verifica, tra l'altro, lo stato di

<sup>37</sup> Benché la disciplina regolamentare non ne faccia espresso richiamo, è da ritenere che l'obbligo della relazione tecnica sussiste anche per i disegni di legge esaminati in sede redigente, che si caratterizzano solo in relazione all'*iter* di approvazione, non certo per i contenuti sostanziali.

attuazione delle leggi regionali (art. 40). Tra le altre funzioni conferite al menzionato Comitato, il regolamento consiliare non menziona anche la illustrazione degli effetti finanziari dei disegni di legge che – come si è visto – il Regolamento della Giunta annovera espressamente tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del “Comitato legislativo”.

#### 4.1. Adeguamenti del sistema normativo regionale

Come già segnalato anche nelle precedenti Relazioni annuali di questa Sezione riferite alle leggi regionali adottate nel 2017 (del. 76/2018/RQ) e nel 2018 (del. 65/2019/RQ), si evidenzia che il *corpus* normativo regionale - benché riproponga in linea di massima le più rilevanti disposizioni recate dalla legge n. 196/2009 in tema di copertura delle leggi di spesa – continua a presentare alcune residue indeterminanze e lacune, che necessitano di un intervento da parte del legislatore regionale al fine di garantire una piena attuazione del principio di copertura di cui all’art. 81 della Costituzione.

In particolare, sono auspicabili interventi chiarificatori in merito:

- a) alla necessità di allegare alla relazione tecnica il “*prospetto riepilogativo degli effetti finanziari*” di cui all’art. 17, comma 3, della legge n. 196/2009; invero, tanto la “*scheda degli elementi finanziari [mod. SEF]*” prevista all’art. 23 del regolamento della Giunta regionale quanto la relazione tecnica prevista dall’art. 17-*bis* del regolamento interno del Consiglio regionale e disciplinata con successiva deliberazione dell’Ufficio di Presidenza, solo in parte corrispondono all’esigenza, cui il menzionato “*prospetto*” è preordinato, di riepilogare gli effetti finanziari di ciascuna legge sul “*saldo netto da finanziare*” (in sostanza, sul risultato di amministrazione) e sugli andamenti tendenziali dei “*saldi di cassa*” (risultato di cassa);

- b) alla definizione di un sistema di controlli interni che affidi, tra l'altro, a centri di competenza bene individuati la verifica della copertura finanziaria dei disegni di legge, d'iniziativa sia della Giunta sia del Consiglio, che comportano nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, ponendo rimedio, in particolare per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, alla indeterminatezza e sovrapposizione di competenze distribuite tra i dirigenti dei servizi interni e il Comitato legislativo.

## 5. Le singole leggi regionali emanate nel 2019

Nel corso del 2019 sono state emanate n. 7 leggi regionali, di cui:

- n. 3 di iniziativa della Giunta (leggi nn. 4, 6, 7);
- n. 4 di iniziativa consiliare (leggi nn. 1, 2, 3, 5).

In dettaglio:

- 1) legge regionale 25 febbraio 2019, n. 1, *“Ulteriori modifiche della legge regionale 23 gennaio 1996, n. 3 (Nuove norme sul funzionamento dei gruppi consiliari)”*;
- 2) legge regionale 11 aprile 2019, n. 2, *“Disciplina delle cooperative di comunità”*;
- 3) legge regionale 29 maggio 2019, n. 3, *“Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi in attuazione dell’articolo 1, commi 965, 966 e 967, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)”*;
- 4) legge regionale 26 luglio 2019, n. 4, *“Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2018”*;
- 5) legge regionale 1 agosto 2019, n. 5, *“Riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera a), 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 loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – Sentenza n. 1024/2019 del 25 giugno 2019 del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione Civile”*;
- 6) legge regionale 1° agosto 2019, n. 6, *“Assestamento del bilancio di previsione 2019-2021 - Ulteriori modificazioni a leggi regionali”*;
- 7) legge regionale 27 dicembre 2019, n. 7, *“Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l’anno 2020”*;

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi che importano maggiori spese o minori entrate, fatta eccezione per le leggi strettamente finanziarie facenti parte del “ciclo del bilancio” (leggi regionali nn.

4, 5, 6 e 7), che saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2019.

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

## **5.1. Legge regionale 25 febbraio 2019, n. 1, “Ulteriori modifiche della legge regionale 23 gennaio 1996, n. 3 (Nuove norme sul funzionamento dei gruppi consiliari)”.**

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame modifica ed integra la legge regionale 23 gennaio 1996, n. 3 concernente la disciplina sul funzionamento dei gruppi consiliari.

La novità introdotta dalla legge in trattazione, come evidenzia la relazione illustrativa, è la disciplina del rapporto di lavoro del personale assegnato ai gruppi consiliari.

L’art. 1, comma 2, ha modificato l’art. 4, comma 4 della richiamata legge regionale n. 3/1996, specificando la natura fiduciaria dei contratti a tempo determinato per il personale dei gruppi e la conseguente possibilità di stabilirne la durata sino alla conclusione della legislatura regionale. Nella “relazione illustrativa e tecnico finanziaria” di accompagnamento alla proposta di legge si legge che *“con la presente legge si vuole specificare, parimenti a quanto previsto a livello statale dall’art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 [,,,] che i contratti del personale dei Gruppi hanno natura fiduciaria ed un regime di durata legato al mandato politico [...] Ciò consentirebbe di dare continuità ai rapporti di lavoro, legandoli, tuttavia, alla durata della legislatura e preservando quindi la specifica funzione cui questo personale deve assolvere cioè quella di consentire al titolare dell’organismo politico di avvalersi di personale nominato intuitu personae”*.

Il successivo comma 3 ha inserito nell’articolo 4 della legge regionale n. 3/1996 il comma 4-bis, disponendo che le disposizioni del comma 4, si applicano anche con riferimento al personale a supporto degli organi di cui all’art. 4-bis della legge regionale n. 21/2007 (Struttura organizzativa e dirigenza del Consiglio regionale), al fine, come illustrato nella predetta relazione *“di non creare situazioni disomogenee e potenzialmente lesive del principio di uguaglianza”*.

L'art. 2 della legge in esame stabilisce che la nuova disciplina si applica anche ai contratti in essere, al momento dell'entrata in vigore della stessa *“consentendo così la loro prosecuzione di detti contratti fino alla scadenza dell'attuale legislatura”* (relazione).

L'ultimo articolo della legge in trattazione stabilisce, infine, che la legge entri in vigore subito dopo la sua pubblicazione questo per consentirne la sua immediata applicazione.

È opportuno evidenziare che in sede di approvazione, con emendamento, è stata eliminata dal testo della proposta di legge originaria, la disposizione che prevedeva il riconoscimento di un punteggio ai periodi di servizio prestati in seguito a tali contratti fiduciari a tempo determinato, attribuibile nell'ambito di selezioni pubbliche regionali.

#### COPERTURA FINANZIARIA

La legge in esame sul piano dell'impatto finanziario, come descritto nella relazione tecnico-finanziaria, *“non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e nello specifico dell'Assemblea legislativa, poiché si tratta, [...], di modifiche legislative aventi natura ordinamentale”*.

## 5.2. Legge regionale 11 aprile 2019, n. 2, “Disciplina delle cooperative di comunità”.

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame disciplina le “cooperative di comunità”, riconoscendo come tali le società cooperative che, valorizzando le competenze della popolazione residente, delle tradizioni culturali e delle risorse territoriali, perseguono lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita, attraverso lo sviluppo di attività economiche eco-sostenibili finalizzate alla produzione di beni e servizi, al recupero di beni ambientali e monumentali, alla creazione di offerta di lavoro e alla generazione di capitale sociale.

In risposta alle principali necessità ed istanze provenienti dal territorio, questo strumento di cooperazione può assumere la veste di cooperative di produzione e lavoro, di utenza, di supporto, sociali o miste.

I relativi soci sono quelli previsti dalla normativa in materia di cooperazione nelle categorie di soci lavoratori, soci utenti, soci finanziatori, che a vario titolo operano con e nella comunità di riferimento.

In particolare:

- l’articolo 1 stabilisce che la Regione riconosce e promuove il ruolo delle “cooperative di comunità” ai fini dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale;
- l’articolo 2 definisce le “cooperative di comunità” individuando i requisiti che le società cooperative iscritte all’Albo nazionale devono possedere per ottenere il riconoscimento di cooperative di comunità;
- l’articolo 3 istituisce presso la Giunta regionale l’Albo regionale delle cooperative di comunità;



- l'articolo 4 dispone che la Regione può intervenire al fine di sostenere il processo di sviluppo delle cooperative di comunità mediante finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione e, prevede che l'individuazione dei criteri e delle modalità di erogazione di tali benefici è rimessa a deliberazione della Giunta regionale;
- l'articolo 5 individua gli strumenti e le modalità di raccordo tra le attività delle cooperative di comunità e quelle delle pubbliche amministrazioni;
- l'articolo 6 contiene la norma finanziaria.

#### NORMA FINANZIARIA

Sul piano dell'impatto finanziario, l'art. 6 (Norma finanziaria) prevede che:

1. *Per gli interventi a favore delle cooperative di comunità previsti agli articoli 4 e 5 si autorizza la spesa di 100.000,00 euro per l'anno 2019 nell'ambito della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 05 "Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività", di cui 63.000,00 euro per il Titolo 2 "Spese in conto capitale" e 37.000,00 euro per il Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio regionale di previsione 2019-2021, nei capitoli di spesa di nuova istituzione appositamente destinati.*
2. *Per l'anno 2019 la copertura della spesa di cui al comma 1 è data dalle risorse previste per le politiche comunitarie in particolare per l'Asse III Competitività delle PMI del FESR 2014-2020 (POR FESR 2014-2020: AZIONE 3.1.1 - Interventi di sostegno alle aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese).*
3. *Per gli esercizi finanziari successivi la spesa per gli interventi previsti al comma 1 è quantificata e trova copertura attraverso le risorse stanziare annualmente con la manovra di bilancio regionale, ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 2 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 ).*

Relativamente alla quantificazione degli oneri finanziari, nella Relazione tecnico-finanziaria (aggiornata al testo approvato in II Commissione consiliare permanente) si legge che *“Nel complesso si quantifica un intervento finanziario pari a 100.000 euro per l’anno 2019, da erogare a bando/avviso emesso dalla Regione per le cooperative di comunità, come definite dal combinato disposto dall’articolato della presente proposta di legge.*

*Supponendo che l’8% delle società cooperative con sede in Umbria iscritte all’Albo nazionale delle società cooperative (pari a 1253 come da Tabella 1)<sup>[38]</sup>, possano rientrare nei requisiti che saranno definiti in modo dettagliato dalla delibera di Giunta prevista all’articolo 3, si avrebbero circa 100 società cooperative che potrebbero essere ammesse al contributo.*

*Per la stima del finanziamento complessivo da erogare si è fatto comunque riferimento ad un Avviso per la concessione di contributi a cooperative di comunità costituite o da costituire emesso dalla Regione Toscana a maggio 2018, nel quale si mette a disposizione di tale avviso un ammontare complessivo di 400.000 euro, di cui 250.000 euro per spese in conto capitale e 150.000 euro per spese correnti. Considerando che la dimensione della Toscana in termini di popolazione è di 4 volte quella dell’Umbria, come da Tabella 2 seguente, un finanziamento pari 100.000 euro pare in linea con lo stanziamento previsto dalla Regione Toscana.*

*Per finanziare gli interventi si valuta l’utilizzo delle risorse previste dal FESR 2014-2020 in particolare per l’Asse III Competitività delle PMI (POR FESR 2014-2020: AZIONE 3.1.1 AREE DI CRISI - Interventi di sostegno alle aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese.), in quanto coerenti con le finalità della presente proposta di legge”.*

---

38 Nella Relazione tecnico finanziaria è specificato che la stima delle “potenziali” cooperative di comunità è stata effettuata sulla base del numero delle cooperative iscritte all’Albo delle società cooperative con sede in Umbria (dati estratti al 6.8.2018, dal Registro delle imprese gestito da InfoCamere).

L'art. 5, comma 1, lett. b), della legge regionale in esame è stato oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso promosso in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione. La trattazione è avvenuta nell'udienza pubblica del 20.5.2020 e la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 131/2020, depositata in data 26.6.2020, dichiarando non fondata la questione promossa (v. paragrafo 3.5 della presente relazione).

## OSSERVAZIONI

Riguardo alla quantificazione degli oneri connessi alla legge in esame, si evidenzia che: a) in merito alla istituzione dell'Albo regionale delle cooperative di comunità di cui all'articolo 3, la Relazione tecnico finanziaria evidenzia che *“L'istituzione dell'Albo in sé non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi. Le attività per il riconoscimento di cooperativa di comunità e di gestione delle iscrizioni all'Albo potranno essere svolte tra le attività ordinarie delle strutture organizzative della Giunta regionale”*, senza motivare quanto asserito mediante adeguata dimostrazione dell'effettiva assenza di oneri;

b) anche con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 5, riferite alle azioni di raccordo delle attività delle cooperative di comunità con quelle delle amministrazioni pubbliche, la Relazione tecnico finanziaria evidenzia che tali attività *“potrebbero essere svolte con le risorse umane e patrimoniali a disposizione, non comportando dunque oneri finanziari aggiuntivi”*, senza motivare quanto asserito mediante adeguata dimostrazione dell'effettiva assenza di oneri.

Relativamente alla previsione in bilancio della spesa complessiva di € 100.000,00 per l'anno 2019 – riferita agli oneri derivanti dagli interventi finanziari della Regione a sostegno delle cooperative di comunità di cui all'art. 4 - si evidenzia che nel bilancio di previsione 2019-2021 non risultano istituiti i previsti capitoli.

A tale proposito, in seguito a contatti con gli uffici regionali, si è appreso che nelle more della definizione del ricorso presso la Corte costituzionale, non si è proceduto alla variazione del bilancio 2019-2021 per l'istituzione dei nuovi capitoli di spesa per l'anno 2019.

**5.3. Legge regionale 29 maggio 2019, n. 3, “Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi in attuazione dell’articolo 1, commi 965, 966 e 967, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)”.**

(Di iniziativa del Consiglio regionale)

CONTENUTI DELLA LEGGE

Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa che accompagna la proposta di legge in esame, con la stessa si intende dare attuazione a quanto disposto dall’articolo 1, comma 965<sup>39</sup>, della legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), come modificato dall’articolo 45 del D.L. n. 34/2019 (Misure urgenti di crescita economica e

---

<sup>39</sup> Il comma 965, prevede che “*Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, a decorrere dall’anno 2019, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 30 maggio 2019, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora occorra procedere a modifiche statutarie, provvedono a rideterminare, ai sensi del comma 966, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale. Qualora gli enti di cui al primo periodo non vi provvedano entro i termini previsti, ad essi non è erogata una quota pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali a loro favore diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni di cui al terzo periodo adottano le disposizioni di cui al primo periodo entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale ovvero, qualora occorra procedere a modifiche statutarie, entro sei mesi dalla medesima data.*”

per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), nonché a quanto disposto dai successivi commi 966<sup>40</sup> e 967<sup>41</sup>.

Tali disposizioni pongono in capo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, riconducendolo ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, l'obbligo di rideterminare, ai sensi del comma 966 sopra citato, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale, dettando i termini per l'adeguamento, nonché le sanzioni per il caso in cui le Regioni non vi provvedano entro detti termini. I criteri e i parametri per la rideterminazione degli assegni vitalizi di cui al comma 966 della legge n. 145/2018 sono stati deliberati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano; la relativa Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003, è stata stipulata in data 3.4.2019 (rep. 56/CSR).

Il termine per l'adozione delle leggi regionali di rideterminazione degli assegni vitalizi, inizialmente fissato dal comma 965 nel 30 aprile 2019, è stato poi spostato al

---

40 Il comma 966 prevede: *“I criteri e i parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi di cui al comma 965 sono deliberati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 marzo 2019, con intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 marzo 2019 le regioni e le province autonome provvedono in ogni caso a rideterminare i trattamenti previdenziali e i vitalizi di cui al comma 965 entro i termini previsti dal medesimo comma, secondo il metodo di calcolo contributivo.”*

41 Il comma 967 prevede: *“Gli enti interessati documentano il rispetto delle condizioni di cui al comma 965, secondo i criteri di cui al comma 966, mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, entro il quindicesimo giorno successivo all'adempimento. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, entro il quindicesimo giorno successivo al ricevimento della comunicazione, trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze l'attestazione relativa al rispetto degli adempimenti. Entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini stabiliti dal comma 965, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco delle regioni e delle province autonome che non hanno inviato la comunicazione prescritta dal presente comma, ai fini dell'esecuzione della riduzione lineare dei trasferimenti prevista dal comma 965. I trasferimenti sono riconosciuti per intero a partire dall'esercizio in cui la regione abbia adempiuto”.*

30 maggio 2019 in seguito alla modifica al richiamato comma introdotta dal D.L. n. 34/2019.

Inoltre, a seguito della Intesa del 3.4.2019 la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, riunita in Assemblea plenaria il 17.4.2019 ha formulato un Documento di indirizzo (Ordine del giorno 01/2019), nel quale ha assunto, tra l'altro, uno schema comune di testo di legge attuativo dell'Intesa che le Regioni possono utilizzare come riferimento nella stesura della loro legge regionale al fine di garantire l'armonizzazione delle rispettive normative regionali e la disciplina di clausole di salvaguardia, volte a perseguire condizioni di ragionevolezza delle rideterminazioni.

La relazione attesta che la proposta della legge in esame è stata redatta sulla base di tale schema comune di testo.

In particolare:

- l'articolo 1 indica le finalità e l'ambito di applicazione della legge, specificando altresì che la legge dà attuazione alle norme contenute nei commi 965, 966 e 967 dell'articolo 1 della legge 145/2018, conformandosi all'Intesa rep. n. 56/CSR del 3.4.2019);
- gli articoli 2 e 3 recano disposizioni relative alla rideterminazione degli assegni vitalizi con il sistema contributivo. Detti articoli applicano, in particolare, la nota metodologica allegata all'Intesa sopra indicata, nonché il documento di indirizzo approvato dall'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative in data 17.4.2019.

Rispetto alla proposta di legge, nel testo approvato al comma 5 dell'articolo 2 è stata aggiunta una disposizione che concerne gli assegni che prima della rideterminazione erano già inferiori alla soglia stabilita dal medesimo comma 5 (di importo inferiore a due volte il trattamento minimo Inps) e che stabilisce che gli assegni che prima della rideterminazione siano inferiori alla predetta soglia, a

- seguito della rideterminazione non possano comunque essere inferiori all'importo spettante ai sensi della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore della legge in esame senza tener conto della riduzione temporanea disposta dalla legge regionale n. 3/2008;
- l'articolo 4 prevede che gli importi degli assegni vitalizi, come derivanti dalla rideterminazione, sono soggetti a rivalutazione automatica annuale, a partire dall'anno successivo all'applicazione della rideterminazione, sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo (FOI) come pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana;
  - l'articolo 5 dispone l'abrogazione, a decorrere dall'1.11.2019 degli articoli 1 (*"Riduzione temporanea degli assegni vitalizi in pagamento"*), 2 (*"Destinazione dei risparmi"*) e 4 (*"Norma finanziaria"*) della legge regionale n. 3/2018 (recante disposizioni per la *"Riduzione temporanea dei vitalizi"*);
  - gli articoli 6 e 7 contengono, rispettivamente, la norma finanziaria e la disciplina dell'entrata in vigore della legge e della decorrenza degli effetti della rideterminazione degli assegni vitalizi.

La Regione era già intervenuta in precedenza sulla disciplina degli assegni vitalizi. In particolare, con legge regionale n. 20/2011<sup>42</sup> a decorrere dalla X legislatura regionale è stato abrogato l'istituto dell'assegno vitalizio di cui alla legge regionale n. 8/1973 (*"Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali"*), mentre con legge regionale n. 3/2018<sup>43</sup>, è stata disposta la temporanea riduzione degli assegni vitalizi e di reversibilità in pagamento di cui alla richiamata legge regionale n. 8/1973 per la

---

42 Recante *"Abrogazione dell'istituto dell'assegno vitalizio e modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali) e alla legge regionale 14 gennaio 1985, n. 2 (Soppressione del premio di reinserimento ed istituzione delle indennità di fine mandato per i consiglieri regionali)"*.

43 Recante *"Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali)"*.



durata di trentasei mesi (con decorrenza dal mese successivo all'entrata in vigore della medesima legge e nella misura indicata nella legge stessa).

## NORMA FINANZIARIA

La norma finanziaria, contenuta nell'art. 6 della legge in esame, dispone che:

- le disposizioni dell'articolo 5 (abrogazione degli articoli 1, 2 e 4 della legge regionale n. 3/2018) comportano una riduzione degli stanziamenti previsti nel Bilancio regionale 2019- 2021, alla Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" - Programma 04 "Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale" - Titolo 1 "Spese correnti" (Capitolo 2596), pari a: - € 52.096,78 nel 2019; - € 312.580,68 nel 2020; - € 104.193,56 nel 2021;
- il combinato disposto degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 7 comporta le seguenti variazioni di spesa stimate per assegni vitalizi, nel Bilancio regionale 2019-2021, Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" - Programma 01 "Organi istituzionali" - Titolo 1 "Spese correnti": + € 18.149,53 nel 2019; + € 172.251,48 nel 2020; - € 69.001,76 nel 2021; - € 205.250,50 a regime negli anni successivi;
- gli aumenti di spesa previsti per gli anni 2019 e 2020 dal comma 2 sono coperti da riassetamento delle risorse finanziarie già previste nel Bilancio 2019-2021 dell'Assemblea legislativa, pertanto non comportano un aumento del trasferimento complessivo previsto verso l'Assemblea legislativa nel Bilancio regionale 2019-2021.

La norma finanziaria contenuta nella proposta originaria prevedeva il conseguimento di risparmi di spesa con conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa previste alla Missione 01, Programma 01, Titolo 1 del Bilancio di previsione 2019-2021. La "Relazione illustrativa" di accompagnamento a tale proposta originaria attestava la neutralità finanziaria della stessa in considerazione del fatto che *"la proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ma produce risparmi di spesa conseguenti alla rideterminazione degli assegni vitalizi,*

*considerando il loro importo lordo e senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla legge regionale 23 aprile 2018, n. 3, come previsto dall'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni".*

*Nella "Relazione tecnico-finanziaria" di accompagnamento al testo definitivo della norma finanziaria approvato dalla I Commissione consiliare permanente viene precisato che "Il complesso sistema di rideterminazione previsto dagli articoli 2 e 3 degli assegni non permette in modo teorico di quantificare la variazione della spesa. Ciò è possibile solo applicando il metodo ai dati reali individuali dei singoli assegni vitalizi. Perciò si rinvia ai calcoli forniti dalla sezione bilancio e ragioneria, tenutari di tutti i dati necessari". In merito alle disposizioni contenute nell'articolo 5, riferite all'abrogazione degli articoli 1, 2 e 4 della legge regionale n. 3/2018, nella Relazione si legge che "Dai calcoli forniti dalla Sezione ragioneria^ risulta che l'ammontare degli assegni vitalizi rideterminati secondo varie ipotesi di calcolo comunque applicabili seguendo la metodologia fornita con l'Intesa Stato Regioni risulta comunque maggiore rispetto all'ammontare previsto secondo la riduzione temporanea vigente secondo la lr 3/2018. Pertanto, a partire da novembre 2019 fino, al decorrere dei 36 mesi di riduzione temporanea previsti, cioè fino ad aprile 2021, l'ammontare mensile di spesa per assegni vitalizi rideterminati risulterebbe maggiore rispetto alla normativa attualmente vigente. Dopo tale data invece la rideterminazione dovrebbe comportare una riduzione di spesa per assegni vitalizi. D'altra parte, la riduzione temporanea aveva destinato i risparmi di spesa ad attività di finalità sociale all'interno della Missione 12, Programma 04: Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale. Successivamente tali risparmi sono stati destinati dal comma 3 bis, dell'art. 408 Norma finanziaria della LR. 9-4-2015 n. 11 Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali ad integrazione delle risorse previste al Capitolo 2596 (per interventi in materia di servizi sociali, tutela della salute, non autosufficienza, politiche alloggiative, servizi socioeducativi prima infanzia, formazione, diritto allo studio e prestito sociale d'onore), in particolare per gli interventi di sostegno ai genitori separati in situazioni di difficoltà, comma inserito dall'art. 40, comma 1, LR. 16*

*novembre 2018, n. 9, a decorrere dal 22 novembre 2018. Dunque, abrogando la lr 3/2018 nel bilancio di previsione 2019-2021 si avrebbe una riduzione di spesa nella Missione 12 Programma 04 con corrispondente aumento di spesa nella Missione 01 Programma 01 per assegni vitalizi. Questo ultimo aumento di spesa viene ridimensionato dalla rideterminazione degli assegni vitalizi, comportando dunque un aumento di spesa nella Missione 01 Programma 01 pari alla differenza tra assegni rideterminati secondo il metodo previsto con la presente legge e assegni vitalizi vigenti al netto della riduzione temporanea. Nel complesso però sul Bilancio regionale si avrebbe una riduzione di spesa, in quanto i risparmi di spesa derivanti dall'applicazione della rideterminazione prevista con la presente proposta di legge non sarebbero destinati ad altre spese, ma costituirebbero una riduzione del Bilancio regionale globale di spesa".*

La "Relazione tecnico-finanziaria" è corredata della seguente "Tabella riepilogativa degli effetti finanziari/variazioni di spesa delle disposizioni degli articoli 1,2,3,4,5,7":

Descrizione disposizione e riferimento normativo	Missione/ Programma dove ricade l'effetto finanziario/ variazione di spesa	Anno di bilancio in cui si esplica l'effetto			
		2019	2020	2021	a regime

Art. 5 Abroga a decorrere dal 1 novembre 2019 gli art. 1,2 e 4 della lr 3/2018, che prevedono una riduzione temporanea degli assegni vitalizi per 36 mesi (da maggio 2018 fino ad aprile 2021) e contestuale destinazione dei risparmi alla Missione 12 programma 04	Missione 12 Programma 04 Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	-52.096	-312.580,68	-104.193,56	0,00
	Missione 1 Programma 01 Organi istituzionali	52.096	312.580,68	104.193,56	0,00
Art.1,2,3,4 e 7 Rideterminano gli assegni vitalizi vigenti secondo la lr 8/1973 a decorrere dal 1 novembre 2019 rivalutandoli di anno in anno	Missione 1 Programma 01 Organi istituzionali	-33.947	-140.329,20	-173.195,32	-205.250,50
Differenza tra assegni stimati rideterminati con la nuova legge meno assegni stimati secondo il vitalizio pieno vigente (lr 8/1973 senza applicazione della riduzione temporanea)					
<i>Effetto combinato di art. 5 e art. 1,2,3,4 e 7</i>	Missione 1 Programma 01 Organi istituzionali <i>Spesa per assegni rideterminati (secondo la nuova legge) - spesa prevista a bilancio secondo la LR 3/2018</i>	18.149	172.251,48	-69.001,76	-205.250,50
	Missione 12 Programma 04 Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	-52.096	-312.580,68	-104.193,56	0,00
	<b>TOTALE</b>	<b>-33.947</b>	<b>-140.329,</b>	<b>-173.195,3</b>	<b>-205.250,5</b>

#### OSSERVAZIONI

Si evidenzia che la norma finanziaria e la Relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento al testo del progetto approvato dalla I Commissione consiliare permanente, non forniscono adeguate indicazioni circa la copertura degli aumenti di

spesa previsti per gli anni 2019 e 2020, limitandosi ad indicare quale modalità di copertura il *“riassestamento delle risorse finanziarie già previste nel Bilancio 2019-2021 dell’Assemblea legislativa”* senza *“aumento del trasferimento complessivo previsto verso l’Assemblea legislativa nel Bilancio regionale 2019-2021”*.

In particolare, non si rinviene alcuna valutazione in merito alla effettiva disponibilità delle risorse *“riassestate”* (anche in relazione alla precedente destinazione delle stesse) che saranno destinate al pagamento delle maggiori spese per assegni vitalizi in pagamento con conseguente *“invarianza”* dei trasferimenti dal Bilancio regionale all’Assemblea legislativa.

A ciò consegue, pertanto, l’impossibilità di verificare la sostenibilità finanziaria della copertura.

Nel bilancio regionale 2019-2021 risultano regolarmente effettuate le variazioni in diminuzione degli stanziamenti del capitolo 02596\_S *“Interventi a favore delle fasce di popolazione a maggior rischio di esclusione sociale di cui all’art. 2 L.R. 3/2018-Trasf.correnti amm.ni locali”* (Missione 12 *“Diritti Sociali, politiche sociali e famiglia”* – Programma 04 *“Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale”* – Titolo 1 *“Spese correnti”*).

## 6. Conclusioni

L'esame delle leggi regionali del 2019 ha evidenziato il permanere delle diffuse carenze ed omissioni già riscontrate con riferimento alla produzione legislativa degli anni precedenti, sia nella regolamentazione delle attività preordinate all'emanazione delle leggi, sia nel testo e nelle relazioni tecniche delle leggi esaminate.

Restano attuali, pertanto, le osservazioni contenute nella Relazione annuale riferita alle leggi regionali adottate nel 2018<sup>44</sup> in merito alla necessità di una più adeguata formulazione degli atti che regolamentano il procedimento di formazione delle leggi e al fatto che l'opportunità di intervenire sulla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa – evidenziata da questa Sezione in sede di disamina delle leggi di spesa approvate negli anni pregressi - sia stata colta solo in parte.

Gli atti di accompagnamento delle singole leggi continuano a presentare contenuti e strutture non uniformi che, oltre a rendere difficoltosa la lettura, incidono anche sul conseguimento dell'obiettivo di evidenziare e trattare in modo esaustivo gli aspetti finanziari delle norme. E ciò anche a causa della indeterminatezza e di un non sempre accurato coordinamento delle disposizioni regolamentari del Consiglio e della Giunta oltre che delle *“competenze delle strutture preposte alla valutazione preventiva dei disegni di legge di iniziativa della Giunta (Servizi amministrativi interni, Comitato legislativo), [che] appaiono definite o comunque esercitate in funzione di esigenze diversificate che spesso perdono di vista gli aspetti finanziari; ciò potrebbe ricondursi alla eterogeneità dei profili professionali dei loro componenti”*<sup>45</sup>.

Come già osservato, sulle residue carenze e omissioni riscontrate negli adempimenti connessi con l'obbligo della copertura finanziaria, influisce tuttora una sostanziale disomogeneità e inadeguatezza delle relazioni tecnico-finanziarie ad assolvere alla

---

<sup>44</sup> Approvata da questa Sezione con la deliberazione n. 65/2019/RQ del 13.6.2019.

<sup>45</sup> Cfr. Relazione annuale sulle leggi regionali adottate nell'anno 2018 dalla Regione Umbria sopra richiamata.

propria funzione mediante una strutturata rappresentazione dei diversi argomenti meritevoli di trattazione separata quali, in particolare, l'individuazione delle norme portatrici di oneri finanziari, la specificazione per ciascuna di esse della tipologia di spesa prevista, la quantificazione dei relativi oneri e l'indicazione dei mezzi di copertura.

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

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

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

Si invita, pertanto, la Regione a non rinviare ulteriormente l'adozione di comportamenti coerenti con le indicazioni già fornite in precedenza e ribadite nel presente referto, al fine di rimuovere definitivamente, in prospettiva futura, criticità analoghe a quelle riscontrate.

Con riferimento alle leggi regionali emanate nel corso del 2019 ed esaminate nella presente relazione, il legislatore ha affrontato il tema della copertura finanziaria

affermando soluzioni talvolta inadeguate che, a seconda dei casi, possono riepilogarsi: (a) nell'assenza di motivazioni a supporto della ritenuta non onerosità della norma, non esplicitata nel testo di legge e spesso enunciato senza motivazioni nella relazione tecnica; (b) nel dare copertura a spese autorizzate mediante riduzione di apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese ulteriori rispetto a quella indotta dalla legge emanata, in ogni caso senza evidenziarne la composizione e la capienza; (c) nella formulazione indeterminata ed equivoca del testo di legge.

In particolare, le principali anomalie emerse riguardano:

**a) l'inadeguata o la mancata valutazione dei profili di onerosità della legge:**

è quanto si è rilevato con riferimento alla legge regionale n. 2/2019, con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 3 (Albo regionale) e 5 (Strumenti e modalità di raccordo), in ordine alle quali la relazione tecnico-finanziaria ipotizza l'assenza di oneri finanziari aggiuntivi senza motivare, mediante adeguata dimostrazione, l'effettiva assenza di tali oneri.

**b) l'inadeguatezza della copertura finanziaria indicata:**

relativamente alla legge regionale n. 3/2019, la norma finanziaria e la relazione tecnico-finanziaria non forniscono adeguate indicazioni circa la copertura degli aumenti di spesa previsti per gli anni 2019 e 2020, limitandosi ad indicare quale modalità di copertura il *"riassetamento delle risorse finanziarie già previste nel Bilancio 2019-2021 dell'Assemblea legislativa"* senza *"aumento del trasferimento complessivo previsto verso l'Assemblea legislativa nel Bilancio regionale 2019-2021"*.

In particolare, non si rinviene alcuna valutazione in merito alla effettiva disponibilità delle risorse "riassestate" (anche in relazione alla precedente destinazione delle stesse) che saranno destinate al pagamento delle maggiori spese per assegni vitalizi in pagamento con "invarianza" dei trasferimenti dal



Bilancio regionale all'Assemblea legislativa, con conseguente impossibilità di verificare la sostenibilità finanziaria della copertura.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, questo *modus operandi* determina uno svilimento dell'obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale. Come affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 115/2012 *“Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più 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”*<sup>46</sup>.

Invero, affinché il *“riassetto delle risorse finanziarie”*, dichiarato nel caso di specie, possa rappresentare una forma di copertura attendibile è necessario che la relazione tecnico finanziaria fornisca una adeguata e analitica rappresentazione degli oneri che gravano sui capitoli di spesa interessati e delle voci di spesa che si sono ridotte liberando le risorse utilizzate per la copertura dei nuovi oneri.

---

46 Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

# INDICE

<b>1.</b>	<b>Il principio di</b>	
<b>copertura delle leggi di spesa</b>		
<b>e le attribuzioni della Corte dei conti</b>	<b>pag.</b>	<b>7</b>
<b>2. Normativa di riferimento in tema di copertura</b>		
<b>delle leggi di spesa</b>	<b>pag.</b>	<b>10</b>
<b>3. La verifica della copertura finanziaria</b>	<b>pag.</b>	<b>12</b>
3.1 Il carattere “oneroso” della norma	pag.	12
3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari	pag.	13
3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria	pag.	15
3.4 L’individuazione dei mezzi di copertura	pag.	20
3.5 La giurisprudenza della Corte costituzionale	pag.	24
<b>4. Le fonti normative della regione Umbria</b>	<b>pag.</b>	<b>36</b>
4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale	pag.	43
<b>5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2019</b>	<b>pag.</b>	<b>45</b>
5.1 Legge regionale del 25 febbraio 2019, n. 1	pag.	47
5.2 Legge regionale del 11 aprile 2019, n. 2	pag.	49
5.3 Legge regionale 29 maggio 2019, n. 3	pag.	53
<b>6. Conclusioni</b>	<b>pag.</b>	<b>61</b>



