



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA APPROVATE NEL 2021

*(art. 1, comma 2, d.l. 10 ottobre 2012, n.174, conv., con mod., dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213,
come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod., dalla l. 11 agosto 2014, n. 116)*

Deliberazione n. 30/2022/RQ



CORTE DEI CONTI



r_emiro.Giunta - Prot. 04/04/2022.0330772.E Copia conforme dell'originale sottoscritto digitalmente da SCOGNAMIGLIO MARCO





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA APPROVATE NEL 2021

*(art. 1, comma 2, d.l. 10 ottobre 2012, n.174, conv., con mod., dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213,
come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116)*

Deliberazione n. 30/2022/RQ



Magistrato relatore:

dott. Marco Scognamiglio

Ha collaborato: dott.ssa Elena Garattoni

INDICE

Deliberazione n. 30/2022/RQ	3
Premessa: la relazione annuale della Sezione regionale di controllo	8
1 Prima parte: il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento	9
1.1 Il quadro normativo in materia di copertura delle leggi di spesa	9
1.1.1 La copertura delle leggi di spesa	9
1.1.2 I mezzi di copertura	10
1.1.3 Le spese a carattere continuativo o pluriennale	11
1.1.4 La relazione tecnica	12
1.2 La giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza contabile in materia di copertura delle leggi di spesa	13
1.2.1 La copertura delle leggi di spesa	13
1.2.2 I mezzi di copertura.	15
1.2.3 Le spese a carattere continuativo o pluriennale.	15
1.2.4 La relazione tecnica	16
1.2.5 Copertura ed equilibrio di bilancio	17
2 Seconda parte: la legislazione della Regione Emilia-Romagna nell'esercizio 2021	19
2.1 Il contraddittorio con la Regione	19
2.2 Considerazioni sull'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna	19
2.3 Le leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2021	24
2.4 Le modalità di copertura utilizzate dalla Regione nell'anno 2021	29
2.5 Le leggi prive di copertura	33
2.6 Ulteriori considerazioni, di ordine generale, sulla tecnica legislativa	33
3 Terza parte: l'esame delle singole leggi approvate nel 2021 dalla Regione Emilia-Romagna	37
3.1 Legge regionale 9 febbraio 2021, n. 1	37
3.2 Legge regionale 6 aprile 2021, n. 2	38
3.3 Legge regionale 16 aprile 2021, n.3	40
3.4 Legge regionale 20 maggio 2021, n. 4	42
3.5 Legge 29 luglio 2021, n. 10	44
3.6 Legge regionale 29 luglio 2021, n. 11	45
3.7 Legge regionale 21 ottobre 2021, n. 13	45
3.8 Legge regionale 21 ottobre 2021, n.14	46



3.9	Legge regionale 15 novembre 2021, n. 15	51
3.10	Legge regionale 26 novembre 2021, n.16	51
3.11	Legge regionale 26 novembre 2021, n.17	52
3.12	Legge regionale 28 dicembre 2021, n.19	52
3.13	Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 20	55
Conclusioni		56



DELIBERAZIONE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 16 marzo 2022

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna approvate nel 2021

Visti gli artt. 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti";

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

Visto l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni;



Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto "*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012*";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 27 maggio 2021 n. SEZAUT/8/2021/INPR, avente ad oggetto "*Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali*";

Vista la nota istruttoria prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 649 del 9 febbraio 2022;

Vista la risposta trasmessa dall'Assemblea legislativa regionale acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 983 del 9 marzo 2022;

Vista la risposta trasmessa dalla Giunta regionale acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 997 del 10 marzo 2022;

Uditi i rappresentanti della Regione nell'adunanza pubblica del 16 marzo 2022;

Vista l'ordinanza Presidenziale n.21 del 14 marzo 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'adunanza pubblica del 16 marzo 2022;

Udito il relatore Marco Scognamiglio;

DELIBERA

È approvata la "*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna approvate nel 2021*" (art. 1, comma 2, d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12)

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione, che ne fa parte integrante, sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti, e che venga inviata, mediante posta elettronica certificata:

- al Presidente dell'Assemblea legislativa, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;
- al Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 16 marzo 2021.

Il presidente
Marco Pieroni
(*firmato digitalmente*)

Il relatore
Marco Scognamiglio
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data
Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(*firmato digitalmente*)





RELAZIONE

PREMESSA: LA RELAZIONE ANNUALE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

Secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213¹: «annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri»². La previsione integra l'assetto ordinamentale che, in materia contabile, dopo la riforma costituzionale del 2012, ha rafforzato il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche esercitato dalla Corte dei conti a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica³ e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.⁴ Le Sezioni regionali di controllo della Corte sono pertanto chiamate, con apposito referto annuale, al fine di verificare il rispetto del principio della copertura finanziaria della legislazione di spesa, ad individuare la natura degli oneri previsti dalle nuove disposizioni regionali e valutarne le quantificazioni e l'idoneità dei mezzi di copertura di volta in volta apprestati.

Con le deliberazioni n. 277/2013/RQ, n. 178/2014/RQ, n. 123/2015/RQ, n. 61/2016/RQ, n. 54/2018/RQ, n. 46/2019/RQ, n. 49/2020/RQ e n. 77/2021/RQ, la Sezione ha approvato le relazioni sulle leggi regionali di spesa emanate dalla Regione Emilia-Romagna, rispettivamente, nel corso degli esercizi 2013 (primo e secondo semestre⁵), 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2021.

La Sezione ritiene che la relazione, da un punto di vista di logica ordinamentale, debba necessariamente precedere il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (previsto dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012 cit.), in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della legislazione onerosa approvata nel 2021 che, almeno per parte degli oneri ad essa sottesa, ha già spiegato effetti valutabili nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio, in sede di parificazione, da parte della sezione di controllo della Corte dei conti; sicché, eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione annuale potranno essere di ausilio sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi regionali a ciò deputati, sia in sede di analisi del *redde rationem* operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

¹ Nel testo modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. La disposizione è stata ritenuta conforme a Costituzione con la sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, punto 6.3.3. del "Considerato in diritto".

² L'originario testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 prevedeva una cadenza semestrale delle relazioni.

³ Artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117, secondo e terzo comma, 119 e 120 Cost.; legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione dell'art. 81, sesto comma.

⁴ Artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

⁵ Secondo l'originaria formulazione della norma che prevedeva la cadenza semestrale della relazione.

1 PRIMA PARTE: IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO

1.1 Il quadro normativo in materia di copertura delle leggi di spesa

L'art. 81 della Costituzione stabilisce al terzo comma che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

La materia è disciplinata, sotto il titolo di «copertura finanziaria delle leggi», dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo quanto espressamente disposto dall'art. 19, comma 2, della medesima legge, le Regioni sono tenute ad indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, utilizzando le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.

1.1.1 La copertura delle leggi di spesa

La verifica della copertura delle leggi di spesa, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., si articola in tre momenti logici consequenziali (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR):

- a) individuazione della morfologia dell'onere;
- b) quantificazione dell'onere;
- c) individuazione dei mezzi di copertura.

Occorre dunque muovere dall'individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma. Esso può essere **pluriennale** o **continuativo**, se destinato a ripetersi per più annualità, ovvero **occasionale**. L'onere può poi essere **obbligatorio** o **flessibile**: nel primo caso, la legge che reca nuovi oneri determina spese non contraibili, se non a mezzo di una modifica legislativa di natura sostanziale, in quanto legati a diritti soggettivi; nel secondo, la determinazione dell'onere può essere invece rimodulata, trattandosi di interventi di natura discrezionale. A livello normativo, la distinzione tra oneri obbligatori e flessibili trova un riferimento nell'art. 21, comma 5, della legge n. 196/2009, il quale individua, per lo Stato, tre diverse tipologie di stanziamenti⁶:

- a) «oneri inderogabili», in quanto vincolati a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi;

⁶ Anteriormente alle modifiche apportate all'art. 21 in esame dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, le spese venivano distinte, al comma 5, in non rimodulabili e rimodulabili. Le spese non rimodulabili erano, secondo la definizione che ne dava il comma 6 dello stesso art. 21, quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. A loro volta, le spese rimodulabili si dividevano in fattori legislativi (spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determinava l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e in spese di adeguamento al fabbisogno (spese non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni).

- b) «fattori legislativi», rappresentativi di spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- c) «spese di adeguamento al fabbisogno», che sono spese diverse dalle precedenti, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Nella categoria di cui al punto a) rientrano quelli che si è qui definiti oneri obbligatori, in quella di cui al punto b) oneri discrezionali, laddove le spese di adeguamento al fabbisogno delle amministrazioni possono teoricamente includere entrambe le tipologie.

Il secondo passaggio attiene alla quantificazione dell'onere, che deve riguardare ognuna delle annualità nelle quali esso, in base alla sua morfologia, è destinato a manifestarsi. La quantificazione deve basarsi su misurazioni certe o comunque contraddistinte da un ragionevole grado di certezza, in quanto supportate da stime puntuali.

1.1.2 I mezzi di copertura

I mezzi di copertura individuati dal citato art. 17 della legge 196/ 2009, valevoli anche per le Regioni, sono i seguenti:

- i. utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art. 17, comma, 1, lett. a);
- ii. modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (art. 17, comma, 1, lett. a-*bis*);
- iii. riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (art. 17, comma, 1, lett. b);
- iv. modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (art. 17, comma, 1, lett. c).

I mezzi di copertura si distinguono quindi in "**mezzi interni**", quando sono già considerati nel bilancio, e "**mezzi esterni**", quando si è in presenza di risorse aggiuntive, come nel caso della previsione legislativa di nuove e maggiori entrate.

Le lettere a), a-*bis*) e b), dell'art. 17 individuano mezzi di copertura "interni", trattandosi di modifiche ai parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinandone una riduzione, di decurtazioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti, ovviamente, della quota non ancora impegnata) e di utilizzo accantonamenti iscritti nei **fondi speciali**, i quali sono destinabili (ai sensi del successivo art. 18 e, per quanto più specificamente riguarda le Regioni, dell'art. 39 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.

Come si desume dall' art. 17 in esame, non è consentita la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio; a meno che, ai sensi del comma 1, lettera b), del medesimo articolo, non si provveda, contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura, a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento

delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo. Il che sarà possibile solo in presenza di oneri discrezionali.

Vanno ricondotti ai “mezzi interni”, anche i **fondi di riserva**, disciplinati per le Regioni dall’art. 48 del d.lgs. 118/2011, che, nel rinviare all’ordinamento regionale la disciplina delle modalità e dei limiti prelievo delle somme da detti fondi, ne prevede tre tipologie:

- i. un fondo di riserva per le spese obbligatorie,
- ii. un fondo di riserva per le spese impreviste,
- iii. un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, iscritto nel solo bilancio di cassa.

La norma vieta che i fondi siano utilizzati per impegni di spesa: le somme iscritte dovranno essere quindi previamente prelevate per essere destinate a copertura di voci di spesa incapienti. I fondi in esame rappresentano dunque elementi di flessibilità del bilancio, la cui previsione si giustifica per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili, che richiedano un’integrazione del relativo stanziamento.

Quanto ai mezzi esterni, la lettera c) li individua nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate, restando comunque esclusa la possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante l'utilizzo di poste a copertura di spese in conto capitale, poiché in tal caso si incorrerebbe nella non consentita ipotesi di dequalificazione della spesa.

1.1.3 Le spese a carattere continuativo o pluriennale

Si definiscono “di carattere continuativo” le spese previste da leggi caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità imprecisata di esercizi finanziari.

Si definiscono “pluriennali” le spese aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo.

Per quanto riguarda le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo o pluriennale, la disciplina che ne specifica la modalità di copertura sull’orizzonte pluriennale di spesa si rinviene all’art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, il quale stabilisce che:

«1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

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

Come si osserva, il legislatore detta una disciplina differenziata in quanto solo per le spese obbligatorie a carattere continuativo è previsto l'obbligo di quantificazione a regime.

Per le leggi pluriennali, confermando per le Regioni la vigenza dello strumento della legge di stabilità, la norma citata prevede che con tale strumento possa annualmente essere rimodulato lo stanziamento per gli esercizi successivi (quelli considerati nell'orizzonte triennale del bilancio di previsione). La rimodulazione evidentemente può essere discrezionale solo se si è in presenza di oneri la cui quantificazione sia parimenti discrezionale. In effetti, è agevole comprendere che, nella maggior parte dei casi, nuovi oneri pluriennali ma non continuativi saranno associati ad interventi di spesa di carattere discrezionale. Tuttavia, non può escludersi che una legge di spesa rechi oneri non continuativi, ma solo pluriennali e comunque obbligatori, come sarebbe ad esempio nel caso di previsione di contributi in favore di determinati soggetti, per un intervallo di tempo definito, in base a requisiti predeterminati dalla legge istitutiva dell'intervento. In questi casi, la norma va interpretata nel senso che la rimodulazione deve essere tale da garantire il fabbisogno derivante dall'evoluzione delle variabili che determinano l'entità degli oneri obbligatori, cui occorre far fronte nell'esercizio in corso e negli esercizi successivi. Qualora, pertanto, vi sia necessità di risorse aggiuntive, andrà individuata una copertura ulteriore.

1.1.4 La relazione tecnica

Per l'esame degli effetti finanziari della legislazione di spesa regionale occorre disporre di tutti gli elementi informativi necessari. Ai sensi del comma 5 dell'art. 17 della legge n. 196/2009, i disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture; con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, 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 fisici previsti.

Dalla disposizione si evince chiaramente che una minore entrata va considerata, a fini di copertura, equivalente ad un maggior onere.

Nella relazione vanno indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica.

1.2 La giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza contabile in materia di copertura delle leggi di spesa⁷.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che “gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 [...] non comportano un’innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica [...] ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica” (sentenza n. 26 del 2013). La sentenza n. 181 del 2013 ha poi affermato che la disposizione di cui all’art. 19, “specificativa”, nelle parole del Giudice delle leggi, del precetto costituzionale, “prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell’onere, per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita”.

La Corte costituzionale, con successive pronunce, ha più volte ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19 in esame, dei quali si è ribadita la natura di “disposizioni specificative” dell’art. 81, terzo comma, Cost. (cfr. ex plurimis sentenze n. 5 e n. 147 del 2018) le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste: quello di tener conto di tali oneri è infatti un corollario del principio secondo cui l’art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte (sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Con la recente sentenza n. 226 del 2021, la Corte ha riaffermato che il canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale. In questa pronuncia, la Corte costituzionale ha evidenziato ancora una volta che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale è da annoverare, in primo luogo, l’art. 19 della legge n. 196/2009, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all’art. 17 della medesima legge di contabilità.

1.2.1 La copertura delle leggi di spesa

Le norme statali analizzate al paragrafo precedente rappresentano quindi una puntualizzazione tecnica del principio costituzionale di copertura, che s’impone anche al legislatore regionale.

La Corte costituzionale ha infatti costantemente affermato che:

⁷ La sistematica raccolta delle pronunce della Corte costituzionale in tema di copertura finanziaria è contenuta nell’appendice alla deliberazione n. 2/2022/RQ della Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, di approvazione della relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri leggi dello Stato

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);
- b) a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);
- c) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale⁸ (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

La copertura deve comunque essere prevista nella legge istitutiva dell'onere (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020) a meno che non si tratti di oneri discrezionali, i quali appunto non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse, bensì una mera facoltà.

La copertura di nuove spese deve essere “**credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale**, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (sentenze n. 75 del 2012, n. 213 del 2008; v. anche, ex plurimis: sentenze n. 49 del 2018, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenza n. 115 del 2012) e pertanto, ad esempio, la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in caso di aumento di organico e in assenza spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese, “costituisce una mera clausola di stile” (sentenza n. 18 del 2013), inidonea a rispettare il precetto costituzionale.

La determinazione dell'onere operata con la tecnica del “**tetto di spesa**”, con cui si procede ad individuare il limite di stanziamento entro il quale vanno contenute le prestazioni disposte dalla norma legislativa, non può essere utilizzata per la copertura di oneri obbligatori. In tale fattispecie, è tuttavia ammissibile la possibilità di dar luogo ad una previsione di spesa a fronte di oneri solo valutati, senza che, conseguentemente, tale previsione possa assumere le caratteristiche dell'invalicabilità, stante le sue connotazioni inevitabilmente indicative del relativo impatto: nei casi in questione l'indicazione di una clausola di salvaguardia consentirà di far fronte ad un'eventuale eccedenza, nel corso del tempo, dell'onere rispetto alla copertura (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR cit.).

⁸ In coerenza con quanto già precedentemente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante i principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni prima dell'ingresso nell'ordinamento della armonizzazione contabile.

1.2.2 I mezzi di copertura

I presupposti che giustificano le previsioni di spesa devono essere contestuali a quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata (Corte cost., sentenze n. 213 del 2008 e n. 197 del 2019), principio che è enunciabile come di autosufficienza della legge di spesa. Più in generale, la copertura finanziaria delle spese deve avere sempre un solido fondamento giuridico (id., sentenze 29 e 106 del 2021 e n. 197 del 2019 cit.) la cui mancanza è stata rinvenuta dalla Corte costituzionale anche in ipotesi in cui il legislatore regionale utilizzi contributi statali destinati a spese di investimenti come copertura di una spesa corrente, modificando unilateralmente la destinazione delle risorse attribuite dallo Stato (sentenza 156 del 2021), con ciò operando una non consentita dequalificazione della copertura di nuovi e maggiori oneri; difatti, al riguardo, la Corte ha affermato il principio secondo il quale “resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009, che è attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost. e che risulta applicabile anche alle Regioni in forza del successivo art. 19”.

Laddove la copertura sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (Corte cost., sentenze n. 106 del 2021 e n. 138 del 2018).

1.2.3 Le spese a carattere continuativo o pluriennale

L'esigenza del rispetto del precetto costituzionale della copertura è maggiormente sentita quando si tratti di nuove o maggiori spese destinate a impegnare i bilanci per un numero imprecisato e imprecisabile di anni (Corte cost., sentenza n. 30 del 1959). In presenza di leggi pluriennali di spesa che si protraggono anche negli esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio triennale in corso, non è sufficiente la copertura degli oneri relativi alla durata di esso, quando per gli anni successivi le quote assumono andamenti marcatamente crescenti e richiedono perciò un fabbisogno ulteriore rispetto a quello previsto per l'ultimo anno del triennio (id., sentenze nn. 25 e 121 del 1993 e n. 384 del 1991); detta copertura aggiuntiva non è invece necessaria qualora non si ravvisi un apprezzabile scostamento rispetto alle previsioni di spesa gravanti nell'anno di massima esposizione finanziaria nel triennio (id., sentenza n. 95 del 1993).

Nel caso di ius superveniens che rimoduli oneri già approvati, il legislatore è tenuto a predeterminare i mezzi destinati alla loro copertura quando le nuove disposizioni importino oneri

maggiori di quelli derivanti dalla legislazione preesistente (id., sentenze n. 83 del 1974 e n. 66 del 1959).

In merito agli oneri pluriennali, va ribadito che la copertura deve comunque prevista nella legge istitutiva dell'onere (id., sentenza n. 244 del 2020), per non incorrere nell'equivoco che i due profili coincidano, ossia che l'esatta (in ipotesi) quantificazione dell'onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei vari esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell'onere, il che è legittimo solo se l'onere è discrezionale (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR cit.).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 2021, ha richiamato le disposizioni, ulteriormente specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost., contenute nel d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale 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.

In conclusione, quindi, solo per le ipotesi di spese di carattere pluriennale non aventi natura obbligatoria è consentito, da parte delle Regioni, per la quota di spesa che non gravi sull'esercizio in corso, rinviare alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere e l'individuazione della copertura.

1.2.4 La relazione tecnica⁹

La Corte costituzionale ha più volte rimarcato l'importanza della relazione tecnica per la quantificazione degli oneri. Ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione (Corte cost., sentenza n. 224 del 2014). Già in precedenza, la Corte costituzionale aveva sottolineato l'importanza della funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa (sentenza n. 313 del 1994). In relazione ad oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile, la Corte costituzionale ha affermato che, in assenza degli elementi di valutazione che devono trovare rappresentazione nella relazione tecnica, verrebbe meno la possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse

⁹ Cfr. per una disamina più approfondita, v. l'appendice alla deliberazione n. 2/2022/RQ della Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione, qui già citata in nota 7, in particolare i paragrafi rispettivamente intitolati:

- relazioni trimestrali anni 2012 – 2021, sintesi dei profili metodologici, punto 2;
- repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle relazioni trimestrali 2012–2021 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato, Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa

discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali, determinandosi, per l'effetto, l'illegittimità costituzionale della legge di spesa (sentenza 26 del 2013).

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che “la relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, 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 fisici previsti, sia la **illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati** e degli elementi idonei a 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”.

1.2.5 Copertura ed equilibrio di bilancio

Secondo la giurisprudenza costituzionale, “copertura economica [recte, finanziaria] delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale” (Corte cost., sentenza n. 274 del 2017).

Il principio enunciato dalla Corte costituzionale esige una precisazione.

Copertura ed equilibrio finanziario operano in realtà su piani diversi. Mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda i flussi finanziari in entrata e in uscita riferiti al complesso della legislazione regionale relativa all'anno finanziario ed è verificabile dalla Corte dei conti ex post, in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettino nel tempo, e cioè oltre l'esercizio finanziario di riferimento, i loro non comprimibili effetti di spesa. È evidente, in ogni modo, la sinergia esistente

tra i due vincoli, nel senso che quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio.



2 **SECONDA PARTE: LA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NELL'ESERCIZIO 2021**

2.1 **Il contraddittorio con la Regione**

L'istruttoria finalizzata alla stesura della presente relazione è stata svolta garantendo il pieno rispetto del contraddittorio con la Regione, principio immanente nell'ordinamento costituzionale.

Con nota istruttoria del 9 febbraio 2022, a firma del magistrato istruttore, sono stati chiesti chiarimenti alla Regione in ordine ai profili di possibile criticità emergenti dall'analisi dei testi normativi.

Pervenuta in data 9 marzo 2022 la nota scritta di replica sulle osservazioni formulate dalla Sezione, tali repliche sono state inserite in una prima versione della relazione, consentendo di superare in alcuni casi le perplessità evidenziate dalla Sezione.

La relazione è stata inviata alla Regione in data 14 marzo, con contestuale convocazione all'adunanza pubblica del 16 marzo, ove i rappresentanti della Regione hanno potuto formulare le proprie osservazioni.

2.2 **Considerazioni sull'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna**

2.2.1. Le numerose riforme in materia di contabilità pubblica che hanno dato attuazione alle due grandi revisioni costituzionali delle prime due decadi degli anni 2000, vale a dire la cd. riforma del Titolo V (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (legge 20 aprile 2012, n. 1) hanno restituito un quadro profondamente mutato dell'ordinamento contabile regionale. Il sistema rende ora espliciti gli obblighi di adeguamento dei bilanci di ciascuna Regione ai vincoli di finanza pubblica, a loro volta discendenti dalla normativa eurounitaria, che acquisiscono forza cogente in virtù della relativa sussunzione nell'ordinamento domestico.

2.2.2. È in questo scenario di fondo che va valutato l'ordinamento contabile della Regione, disciplinato dalla legge regionale 15 novembre 2001, n. 40.

Si tratta di una legge che, come evidenziato nelle precedenti relazioni di questa Sezione regionale di controllo, presenta elementi di indubbia validità e che è stata in grado in qualche caso di anticipare quelle che sarebbero state novelle poi realizzatesi a livello nazionale, ma che meriterebbe un adeguamento al mutato quadro istituzionale attualmente in vigore, quale discende dalle riforme prima accennate.

In esito al contraddittorio avuto in relazione alle precedenti edizioni della relazione, la Regione ha più volte chiarito di fare riferimento alla normativa nazionale, qui già analizzata nei suoi tratti essenziali, e rinvenibile nel d.lgs. n. 118/2011, ivi incluso l'allegato 4/1. Al riguardo va tuttavia evidenziato che la normativa nazionale in esame lascia spazi di regolamentazione alla Regione, per



quanto riguarda ad esempio la facoltà di introdurre negli ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati con cui disporre «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR» (allegato 4/1), l'onere di regolamentare le variazioni di bilancio (art.51, comma 3) o le modalità ed i limiti di prelievo dai fondi di riserva (art. 48, comma 2).

2.2.3. In merito al primo dei due aspetti qui evidenziati, la Sezione rileva che la Regione ha approvato, nell'esercizio oggetto di analisi in questa relazione, la legge 28 dicembre 2021, n. 19, contenente «disposizioni collegate alla legge di stabilità per il 2022», richiamando espressamente la possibilità di introdurre negli ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati.

Tale legge peraltro non trova specifica regolamentazione nell'ordinamento contabile regionale, come sarebbe invece opportuno, volendo la Regione utilizzare, com'è lecito ed anzi auspicabile, tale strumento legislativo di gestione del ciclo di bilancio. Inoltre, né la legge in esame né la scheda tecnico-finanziaria, come la Regione Emilia-Romagna denomina la relazione tecnica (per la quale v. supra, prima parte, § 1.4 e 2.4) offrono elementi illustrativi circa il raccordo con le previsioni programmatiche contenute DEFR.

La legge in esame è qualificata dalla Regione come non onerosa e la stessa scheda tecnico-finanziaria conferma che essa non ha alcun impatto finanziario, il che non appare del tutto congruente con le finalità dichiarate della stessa di disporre «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR».

2.2.4. Analogamente, la legge regionale 29 luglio 2021, n. 8 contiene «disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023», ma appare priva di effetti finanziari.

2.2.5. Al contrario, la legge di stabilità regionale (legge regionale 28 dicembre 2021, n. 20) contiene invece norme che introducono nuovi oneri.

In realtà, le finalità della legge di stabilità regionale, indicate dall'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 (cfr. supra, prima parte, § 1.3) vanno ricondotte essenzialmente alla rimodulazione di stanziamenti già esistenti¹⁰.

¹⁰ Più analiticamente, ai sensi dell'allegato 4/1 al medesimo d.lgs. n. 118/2011 in esame, la legge di stabilità provvede:

- a. alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- b. al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- c. alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d. con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- e. alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- f. norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio

D'altra parte, com'è noto, a livello statale la legge di stabilità è strumento ormai superato, confluentone i contenuti nell'apposta sezione della legge di bilancio (cfr. art. 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243). È per questa ragione che la Sezione ha già rimarcato positivamente, in occasione della precedente relazione, la contestualità, riscontrata nella più recente prassi regionale, di approvazione della legge di stabilità regionale e della legge di bilancio, come prescritto dall'allegato 4/1 al punto 7. In armonia con l'assetto ordinamentale delineato dalla legge 243/2012, attuativa del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., la legge di stabilità dovrebbe rappresentare sostanzialmente un unicum con la legge di bilancio

Nel differente assetto regionale, l'affiancamento di collegati alla manovra è quindi pensato all'interno di un sistema nel quale la determinazione annuale dei saldi di bilancio riassume gli effetti dinamicamente voluti e prodotti dalle leggi che concretizzano le linee di politica economica, ivi inclusi appunto i collegati, laddove la legge di stabilità ha il fine essenziale di fissare i saldi per garantire gli equilibri, se del caso rimodulando le spese discrezionali.

2.2.6. Tale distinzione di funzioni tra i due strumenti legislativi (collegati e stabilità) ha allora il compito di rendere più razionale la manovra, concentrando in modo sistematico decisioni non omogenee ma strettamente collegate, connotando le diverse caratteristiche della manovra: quelle dei nuovi interventi onerosi nei collegati, quelle di rimodulazione di scelte legislative già assunte in precedenti esercizi nella stabilità.

2.2.7. I contenuti dei due collegati e della stabilità, approvati nel 2021 dalla Regione, non appaiono pertanto del tutto conformi a tali teoriche finalità, in quanto è stata la legge di stabilità a prevedere (anche) nuovi interventi onerosi. La Sezione ha pertanto sottolineato tale aspetto nel contraddittorio con la Regione, per quanto lo stesso, è opportuno chiarire sin d'ora, non implichi di per sé problemi di copertura.

In proposito, la Regione ha chiarito che la Giunta regionale ha ritenuto finora di dover presentare ogni anno all'Assemblea legislativa una proposta di legge con cui disporre modifiche ed integrazioni a quelle disposizioni legislative regionali che presentano "riflessi finanziari", intendendo con questa espressione quelle disposizioni già corredate da norme finanziarie che ne assicurano la copertura in bilancio, affinché tale proposta sia esaminata e discussa insieme ai progetti di legge regionale di stabilità e di bilancio (di previsione ed assestamento) e approvata nella stessa seduta.

Tale prassi, ad avviso della Sezione, non va valutata negativamente, ove sia funzionale ad avere un quadro complessivo degli effetti sul bilancio di norme che riguardano l'aspetto finanziario.

Tuttavia, sarebbe auspicabile che la Regione, nella relazione tecnica, chiarisse i criteri di selezione delle norme da incidere da parte dei collegati, tra le numerose che già caratterizzano l'ordinamento regionale.

2.2.8. Per le ragioni esposte, la Sezione ritiene auspicabile una disciplina più sistematica del ciclo di bilancio da parte della Regione, ritenendo che una più puntuale regolamentazione a livello regionale di detti strumenti, in armonia con i precetti costituzionali e con le prescrizioni del d.lgs. n. 118/2011, sia in grado di garantire tanto la migliore trasparenza al ciclo di bilancio, quanto l'effettivo governo in via dinamica del processo decisionale da parte dell'Assemblea legislativa.

In tale direzione converge la disciplina di cui al già richiamato allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, contenente il «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio», il quale elenca, significativamente, i seguenti documenti di programmazione delle Regioni: a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFER); b) la Nota di aggiornamento del DEFER; c) il disegno di legge di stabilità regionale; d) il disegno di legge di bilancio; e) il piano degli indicatori di bilancio; f) il disegno di legge di assestamento del bilancio; g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio; k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

In tale ambito, è da apprezzare positivamente l'intenzione, già riferita dalla Regione, di rendere più evidente, per il futuro, il rapporto tra il collegato ed il DEFER, il che conferirebbe una più compiuta ricomposizione delle politiche via via programmate e realizzate.

2.2.9. In tale contesto, è da segnalare altresì la legge 15 novembre 2021, n. 15, non onerosa, che all'art. 6 prevede l'erogazione di contributi alle imprese.

Posto che la scheda tecnico-finanziaria conferma la natura meramente programmatica della previsione, la Sezione evidenzia che, nell'ambito del ciclo di bilancio, le ipotesi programmatiche dovrebbero trovare sede idonea nel DEFER e/o negli altri strumenti di programmazione, dovendo più opportunamente i puntuali interventi legislativi provvedere alla traduzione di questi programmi stanziando le risorse necessarie, rischiandosi altrimenti di ricadere in ipotesi di "legge proclama" che, se certamente non creano di per sé problemi di disequilibrio né di mancata copertura, d'altro canto non sembrano giovare ad una migliore sistemazione dei ricordati strumenti del ciclo di bilancio.

In proposito, la Regione ha osservato che la previsione di "norme-quadro" può rappresentare un elemento di qualità della legislazione, limitandone la frammentarietà.

L'osservazione è, in via di principio, da condividere, dovendosi tuttavia notare che ogni provvedimento legislativo regionale è assistito da pari valore e forza di legge, talché il rispetto del momento programmatico configurato nelle "norme quadro" rimane affidato alla responsabile coerenza delle pur libere scelte del legislatore nel senso di tradurre gli intenti programmatori in puntuale legislazione onerosa e, soprattutto, per quanto qui maggiormente rileva, meglio esplicitando il legame tra quest'ultima e gli strumenti programmatici.

2.2.10. Altro aspetto che è stato oggetto di approfondimento da parte della Sezione è stata la regolamentazione di quegli emendamenti proposti dall'Assemblea legislativa che, inserendosi nel disegno di legge, introducono nuovi oneri, non previsti nel disegno di legge e quindi non analizzati nella iniziale versione della scheda tecnico-finanziaria. Ciò in quanto è importante individuare meccanismi che garantiscano che la legge definitivamente approvata sia, nel suo complesso, sorretta da un'analisi puntuale degli oneri.

In proposito la Regione ha chiarito che, in base al regolamento interno dell'Assemblea legislativa, diversi emendamenti vengono sottoposti alle valutazioni dei tecnici prima della seduta dell'assemblea, mentre altri vengono presentati direttamente in aula. In quest'ultimo caso, afferma la Regione, risulterebbe più difficile effettuare una valutazione finanziaria approfondita e tempestiva; la Regione ha informato che, per rendere maggiormente efficiente la valutazione anche rispetto a tali emendamenti, è in corso di sviluppo il processo informatico di presentazione degli emendamenti stessi.

Tale impegno non può che essere accolto con favore, rischiandosi altrimenti possibili incompatibilità della legislazione regionale con il precetto costituzionale.

2.2.11. La Sezione evidenzia infine che risulterebbe comunque opportuno, anche a prescindere dalle considerazioni di cui sopra, espungere dall'ordinamento regionale o comunque modificare quelle norme che, sebbene non applicate nella prassi regionale, confliggono con i principi di copertura. In tal senso, ed in continuità con le relazioni degli anni precedenti, la Sezione evidenzia la scarsa chiarezza dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2001, che disciplina la legge di stabilità (peraltro, nel vigente sistema legislativo regionale qualificata quale «legge finanziaria»). In base a tale norma, infatti, la legge finanziaria, da un lato, è approvata prima della legge di bilancio, ma dall'altro si appoggia a quest'ultima per le coperture delle proprie modulazioni e inoltre fornisce al bilancio il titolo per la relativa iscrizione.

Il quadro che ne emerge appare contraddittorio: se la legge finanziaria viene approvata prima di quella di bilancio, le modulazioni di cui alla legge finanziaria debbono poggiare però su una base previgente e certa.

2.2.12. Come pure già ampiamente evidenziato nelle precedenti relazioni, le norme di cui al capo III della legge in esame recano due disposizioni che, senza distinguere esplicitamente tra spesa corrente e spesa in conto capitale, differenziano due ipotesi: da un lato, l'art. 37 individua la fattispecie delle leggi che autorizzano spese continuative o ricorrenti e, dall'altro, l'art. 38 disciplina il caso delle leggi che autorizzano spese pluriennali. Nell'un caso (art. 37), si individua una fattispecie sui generis, riferita, sia pur di norma, «solo agli obiettivi da raggiungere e alle procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa». È bene chiarire che si tratta di un modello normativo che va ritenuto incoerente rispetto al modello

costituzionale, che fa obbligo per ciascuna legge di indicare oneri e coperture. Rinviare la definizione degli aspetti finanziari di una legge concretizza infatti una fattispecie che si colloca al di fuori del quadro costituzionale in materia, che richiede come si è detto la contestualità della definizione di tali aspetti rispetto a quelli di merito: il bilancio non può rappresentare la sede in cui si reperiscono le coperture per oneri riferiti a leggi già in vigore e ciò anche se, in ipotesi, si tratti di oneri flessibili. Indubbiamente, il vulnus è più eclatante se la legge comporta oneri inderogabili, nei cui confronti il bilancio non può che essere chiamato, dunque, a reperire gli stanziamenti e dunque la copertura. D'altro canto, il modello legislativo prospettato dall'art. 37 appare singolare anche perché tale da creare una sorta di "legge proclama", priva cioè di contenuto operativo, nella misura in cui la sua attuazione risulta condizionata dalle determinazioni di un'altra legge, restando dunque sospeso non solo il quantum, ma anche l'an. Va anche considerato poi che ogni rinvio di leggi ordinarie alla legge di bilancio per la copertura di oneri rende progressivamente più complessa e, comunque, meno trasparente la possibilità per l'ente di rispettare il vincolo complessivo dell'equilibrio.

2.3 Le leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2021

Nel corso dell'esercizio finanziario per l'anno 2021, sono state emanate ventuno leggi regionali. La tabella 1, alle pagine seguenti, riporta i contenuti di ognuna, distinguendo tra onerose e non onerose ed evidenziando per le prime le modalità di copertura individuate dal legislatore regionale.



Tabella 1. Elenco e descrizione delle leggi della Regione Emilia-Romagna emanate nel 2021

Leggi onerose	Leggi non onerose	Contenuto	Modalità di copertura impiegata
L.R. 9 febbraio 2021, n.1		Incremento della partecipazione regionale alla società Piacenza Expo s.p.a.	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011.
L.R. 6 aprile 2021, n.2		Interventi urgenti a favore delle professioni turistiche, del volontariato e delle altre attività economiche in difficoltà a causa dell'emergenza derivante dalla pandemia da COVID-19. Norme in materia di termini amministrativi.	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011 e riduzione di stanziamenti autorizzati.
L.R. 16 aprile 2021, n.3		Interventi nei settori della cultura e della memoria del Novecento. Partecipazione alla Fondazione museo nazionale dell'ebraismo italiano e della shoah. Modifiche alla legge regionale 3 marzo 2016 n. 3 e alla legge regionale 16 marzo 2018 n. 2	Per l'esercizio 2021 utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011, per gli esercizi successivi rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
L.R. 20 maggio 2021, n.4		Legge europea per il 2021	Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'art.37, riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 29 dicembre 2020, n. 13, nell'ambito della Missione 10 - Programma 1
	L.R. 20 maggio 2021, n.5	Disposizioni collegate alla legge europea 2021 – abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali.	



	L.R. 28 maggio 2021, n.6	Modifiche alla legge regionale 29 settembre 2005, n. 18 (Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione Collegio di Cina - centro per la cooperazione con la Cina sulla ricerca, formazione, cultura e sviluppo d'impresa)	
	L.R. 29 luglio 2021, n.7	Rendiconto generale della regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020	
	L.R. 29 luglio 2021, n.8	Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2021-2023	
	L.R. 29 luglio 2021, n.9	Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2021-2023	
L.R. 29 luglio 2021, n.10		Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende Usl regionali.	Autorizzazioni di spesa disposte dalla legge di approvazione del bilancio destinate al finanziamento aggiuntivo corrente per l'erogazione di livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali, secondo quanto disposto dall'articolo 3, comma 4, della legge regionale 16 luglio 2018, n. 9.
L.R. 29 luglio 2021, n.11		Disposizioni per la valorizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi sociali e sociosanitari	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011.



	L.R. 29 luglio 2021, n.12	Ratifica dell'intesa interregionale tra le regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte concernente l'attribuzione di funzioni ad Aipo in materia di infrastrutture per la mobilità ciclistica e modifica della legge regionale 22 novembre 2001, n. 42	
L.R. 21 ottobre 2021, n.13		Interventi per la promozione e il sostegno dell'editoria del libro. Modifica delle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 18 e 26 novembre 2020, n. 7.	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. Per gli esercizi successivi rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38 del d.lgs. n. 118/2011.
L.R. 21 ottobre 2021, n.14		Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021	Per gli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli da 2 a 9 e da 11 a 14 esercizi finanziari 2021, 2022, 2023 utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011. Per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 10 (esercizio 2021) in parte utilizzo dei predetti fondi e in parte riduzione di precedenti autorizzazioni.



L.R. 15 novembre 2021, n.15		Revisione del quadro normativo per l'esercizio delle funzioni amministrative nel settore agricolo e agroalimentare. Abrogazione della legge regionale n. 15 del 1997 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura. abrogazione della l.r. 27 agosto 1983, n. 34).	L'onere previsto a carico degli esercizi dal 2021 al 2023 è coperto dalle risorse già stanziate sulla legge regionale n. 15 del 1997 abrogata dalla presente. Per gli esercizi successivi rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011.
	L.R. 26 novembre 2021, n.16	Seconda variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2021-2023.	
	L.R. 26 novembre 2021, n.17	Modifiche all'art. 3 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale).	
	L.R. 26 novembre 2021, n.18	Misure per l'attuazione della legge 28 maggio 2021, n. 84, concernente il distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna.	
	Legge regionale 28 dicembre 2021, n.19	Disposizioni collegate alla Legge regionale di stabilità per il 2022.	
Legge regionale 28 dicembre 2021, n.20		Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024 (Legge di stabilità regionale 2022).	Autorizzazioni di spesa disposte sul bilancio di previsione 2022-2024.
	Legge regionale 28 dicembre 2021, n.21	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2022-2024.	

2.4 Le modalità di copertura utilizzate dalla Regione nell'anno 2021

La modalità di copertura utilizzata dalla Regione è stata nella quasi generalità dei casi il ricorso al fondo speciale. La Sezione ha ricostruito le movimentazioni che hanno interessato, nel corso dell'esercizio, il fondo in esame.

La Regione ha previsto il finanziamento sia del fondo speciale per le spese correnti (con uno stanziamento iniziale pari a 13.680.000 euro nell'esercizio 2021, 11.265.011 euro nell'esercizio 2022 e 55.765.011 euro nell'esercizio 2023) sia del fondo speciale per spese di investimento (con uno stanziamento iniziale pari a 13.000.000 euro nell'esercizio 2023) entrambi allocati alla Missione 20 - Programma 3, rispettivamente al Titolo 1 "Spese correnti" (capitolo U86350) e al Titolo 2 "Spese in conto capitale" (capitolo 86500).

I provvedimenti legislativi di cui era previsto il perfezionamento dopo l'approvazione del bilancio preventivo, con i relativi oneri per il triennio di riferimento, sono rappresentati nel prospetto allegato al bilancio, qui riprodotto nella tabella 2 alla pagina seguente.



Tabella 2. Il fondo speciale a preventivo.

Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione allegato al Bilancio di previsione 2021-2023						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2021	2022	2023	Totale
12	1	Fondo regionale di sanità integrativa extra LEA	0	500.000	500.000	1.000.000
32	2	Istituzione nuovi comuni mediante fusione	0	365.011	365.011	730.022
12	3	Interventi contributivi a favore delle ASP	4.000.000	4.000.000	4.000.000	12.000.000
33	4	Incremento della partecipazione regionale alla società Piacenza expo s.p.a.	600.000	0	0	600.000
33	5	Ricapitalizzazione società fieristiche	3.500.000	3.500.000	3.000.000	10.000.000
33	6	Cofinanziamento regionale POR FESR 2021-2027	0	0	19.000.000	19.000.000
33	7	Cofinanziamento regionale POR FESR 2021-2027	0	0	12.000.000	12.000.000
33	8	Riordino istituzionale e delle funzioni delle regioni nel settore del patrimonio culturale	730.000	800.000	800.000	2.330.000
33	9	Sostegno alle case editrici	150.000	100.000	100.000	350.000
5	9	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	0	16.000.000	16.000.000
33	11	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	1.000.000	2.000.000	0	3.000.000
32	12	Interventi urgenti per il contrasto alla pandemia e per il rilancio del sistema economico	2.700.000	0	0	2.700.000
12	13	Sostegno al terzo settore	1.000.000	0	0	1.000.000
Totale			13.680.000	11.265.011	55.765.011	80.710.022
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2021	2022	2023	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	0	13.000.000	13.000.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Bilancio di previsione 2021-2023

In seguito all'emanazione delle leggi regionali n. 1/2021 (che ha autorizzato le spese descritte alla voce 4 del prospetto), n. 2/2021 (che ha autorizzato le spese descritte alle voci 12 e 13 del prospetto) e n.3/2021 (che ha autorizzato le spese riportate alla voce 8 del prospetto) con deliberazioni della Giunta regionale n. 486 del 12 aprile 2021, n. 712 del 17 maggio 2021 e n. 1061 del 5 luglio 2021 sono state disposte le relative variazioni di bilancio.

Per effetto dei descritti utilizzi e di ulteriori rimodulazioni disposte in sede di assestamento del bilancio il prospetto allegato al bilancio di previsione assestato risulta modificato come evidenziato nella tabella 3.



Tabella 3. Il fondo speciale dopo l'assestamento.

Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione allegato al Bilancio di previsione 2021-2023 assestato						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2021	2022	2023	Totale
12	1	Fondo regionale di sanità integrativa extra LEA		500.000	500.000	1.000.000
32	2	Istituzione nuovi comuni mediante fusione		365.011	365.011	730.022
12	3	Interventi contributivi a favore delle ASP	4.000.000	4.000.000	4.000.000	12.000.000
33	4	Ricapitalizzazione società fieristiche		3.500.000	6.500.000	10.000.000
33	5	Cofinanziamento regionale POR FESR 2021-2027	0	0	19.000.000	19.000.000
33	6	Cofinanziamento regionale POR FESR 2021-2027	0	0	12.000.000	12.000.000
33	7	Interventi nel settore della cultura	220.000	0	0	220.000
33	8	Sostegno alle case editrici	150.000	100.000	100.000	350.000
33	9	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	0	2.000.000	0	2.000.000
1	10	Contributo straordinario al Comitato Reggio città universitaria	500.000	0	0	500.000
33	11	Modifiche alla l.r. n. 18/2005	10.000	10.000	10.000	30.000
5	12	Interventi a sostegno del settore agricolo	520.000	2.300.000	50.000	2.870.000
5	13	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	0	50.000	25.000	75.000
33	14	Interventi urgenti per il rilancio del sistema economico	1.273.000	0	0	1.273.000
						0
Totale			6.673.000	12.825.011	42.550.011	62.048.022
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2021	2022	2023	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	0	13.000.000	13.000.000
5	2	Interventi a sostegni del settore agricolo	0	3.000.000	0	3.000.000
33	3	Modifica art. 6 l.r. 40/2002	0	1.000.000	700.000	1.700.000
34	4	Interventi riqualificazione Aeroporto Forlì	1.000.000	2.000.000	0	3.000.000
Totale			1.000.000	6.000.000	13.700.000	20.700.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione al Bilancio di previsione 2021-2023

In seguito all'emanazione delle leggi regionali n.11/2021 (che ha autorizzato le spese descritte alla voce 3 del prospetto), n. 13/2021 (che ha autorizzato le spese descritte alla voce 8 del prospetto), n. 14/2021 (che ha autorizzato le spese descritte alle voci 7, 12, 14 del prospetto per spese correnti e alle voci 2 e 4 per spese di investimento), con deliberazioni della Giunta regionale n. 1686 del 25 ottobre 2021, n. 1771 del 2 novembre 2021, e n. 1832 dell'8 novembre 2021 sono state disposte le relative variazioni di bilancio.

La tabella 4 che segue riassume le descritte movimentazioni dei fondi.



Tabella 4. Le movimentazioni del fondo speciale durante l'esercizio.

Descrizione	SPESE CORRENTI		
	2021	2022	2023
A Stanziamento iniziale	13.680.000	11.265.011	55.765.011

Variazioni in diminuzione

DGR n. 486/2021 (l.r. n.2/2021)	-3.700.000	0	0
DGR n. 712/2021 (l.r. n. 1/2021)	-600.000	0	0
DGR n. 1061/2021 (l.r. n. 1/2021)	-730.000	-800.000	-800.000
Assestamento di bilancio	-1.977.000	2.360.000	-12.415.000
DGR n. 1686/2021 (l.r. n. 1/2021)	-4.000.000	-4.000.000	-4.000.000
DGR n. 1771/2021 (l.r. n. 14/2021)	-2.263.000	-2.300.000	-50.000
DGR n. 1832/2021 (l.r. n. 13/2021)	-150.000	-100.000	-100.000
B Totale variazioni (-)	-13.420.000	-4.840.000	-17.365.000
Disponibile da impegnare (A-B)	260.000	6.425.011	38.400.011

Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO		
	2021	2022	2023
C Stanziamento iniziale	0	0	13.000.000

Variazioni in aumento

D Assestamento di bilancio	1.000.000	6.000.000	700.000
----------------------------	-----------	-----------	---------

Variazioni in diminuzione

E DGR n. 1771/2021 (l.r. n. 14/2021)	-1.000.000	-5.000.000	0
Disponibile da impegnare (C+D-E)	0	1.000.000	13.700.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione regionale di controllo sui dati del Bilancio di previsione 2021-2023 e relativi provvedimenti di variazione

Per le spese correnti risultano non utilizzate quote pari a 260.000 euro nell'esercizio 2021, 6.425.011 euro nell'esercizio 2022 e 38.400.011 euro nell'esercizio 2023, mentre per le spese in conto capitale quote pari a 1.000.000 euro sia nell'esercizio 2021 che nell'esercizio 2022 e 13.700.000 euro nell'esercizio 2023.

Va evidenziato che la legge regionale n. 14/2021 autorizza spese coperte dal fondo per 2.263.000 euro a fronte di un accantonamento 2.013.000 euro (per maggiori dettagli sulla legge in esame, cfr. *infra*, terza parte, paragrafo dedicato), con una differenza di 250.000 euro rispetto agli oneri a carico dell'esercizio, sebbene il fondo, nel complesso, sia risultato comunque capiente nel corso dell'anno. Orbene, va a tale riguardo evidenziato che un prelievo maggiore (come si è visto, per 250.000 euro) rispetto agli oneri previsti in relazione ad una delle voci che compongono il fondo, implica necessariamente una riduzione, a rendiconto, degli oneri relativi ad altre voci nei confronti delle quali non sono stati operati prelievi.

La Sezione, pertanto, si riserva sul punto ogni opportuna verifica in sede di parificazione del rendiconto regionale.



Al riguardo si ricorda che, ai sensi del comma 4 dell'art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, le quote dei fondi speciali non utilizzate al termine dell'esercizio costituiscono economie di spesa, mentre il successivo comma 5 prevede che le quote medesime possono essere utilizzate anche ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio.

2.5 Le leggi prive di copertura

Risulta in parte priva di copertura la previsione di cui alla legge n. 1/2021, che autorizza la Giunta ad incrementare la partecipazione regionale nella società Piacenza expo S.p.A fino all'importo di 761.000,00 euro. Ciò in quanto la partecipazione regionale, alla data della legge in esame, era pari 160.605,00 euro, mentre a seguito della riduzione di capitale deliberata dalla società, da una più recente visura camerale il valore della partecipazione regionale risulta pari a 108.198,80 euro. Pertanto, rispetto all'importo massimo autorizzato dalla legge si rileva che, al perfezionarsi dell'operazione di aumento di capitale di Piacenza expo S.p.A, sottoscritto dalla Regione per l'importo di 600.000,00 euro, corrispondente all'importo accantonato al fondo speciale, il valore della partecipazione regionale risulterebbe pari a 708.198,80, con conseguente mancata copertura della spesa per la differenza. Per ulteriori dettagli si rinvia al paragrafo dedicato all'esame di questa legge, di cui alla terza parte della presente relazione.

Risulta altresì priva di copertura la disposizione di cui all'art. 37 della legge n. 4/2021, che amplia la platea dei beneficiari del contributo regionale già previsto per l'acquisto di un veicolo ad alimentazione ibrida di prima immatricolazione, autorizzando lo scorrimento delle graduatorie già in essere. La norma individua, infatti, il mezzo di copertura (riduzione di stanziamenti già autorizzati) ma non quantifica l'onere, sebbene la scheda tecnico-finanziaria chiarisca che esso è pari a 450.000 euro. La norma rimane pertanto formalmente priva di copertura, in quanto il suo contenuto prescrittivo non può ritenersi integrabile dalla scheda tecnico-finanziaria.

2.6 Ulteriori considerazioni, di ordine generale, sulla tecnica legislativa

2.6.1. Le leggi regionali n. 4 e 5/2021, che la Regione considera non onerose, ricorrono alla tecnica della novella, modificando o integrando numerosi testi di legge preesistenti. Analoghe considerazioni valgono per il capo II della legge n. 14.

Tale modalità, che già di per sé non garantisce una piana lettura del testo normativo (il che suggerirebbe perciò la presentazione del testo normativo di risulta), se non accompagnata da un grado di dettaglio della relazione tecnica che dia conto delle valutazioni effettuate dalla Regione, non giova alla chiara individuazione dei possibili effetti finanziari, anche indiretti, eventualmente derivanti dalle norme innovative (rectius, aggiunte alla disciplina oggetto di rimodulazione).

Ritiene infatti la Sezione che la relazione tecnica dovrebbe, previa analisi dei mutamenti del quadro legislativo vigente, come derivanti dalle novelle, determinare analiticamente gli effetti che queste eventualmente comportano sul piano finanziario, senza limitarsi a statuire, talvolta apoditticamente, che le innovazioni non comportano nuovi oneri. Il procedimento logico che presiede alla copertura delle leggi di spesa deve infatti prendere le mosse da un esame dell'impatto delle norme che consenta eventualmente di escludere, con metodo analitico, la presenza di riflessi sul bilancio regionale. Diversamente operando, il rischio è quello di esonerare i disegni di legge dall'analisi tecnica che invece è prodromica, e non successiva, alla individuazione e quantificazione degli oneri. La Regione non ha fornito osservazioni al riguardo, limitandosi a ribadire la non onerosità dei provvedimenti in esame.

A tale riguardo, occorre rimarcare che, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, valore centrale assume proprio la relazione tecnica, in quanto documento necessario a garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili: l'apparato documentativo a corredo della legislazione onerosa deve fornire elementi di dettaglio ai fini della ricostruibilità della reale portata normativa in primis (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore, segnatamente al fine di consentire tanto l'intelligibilità della quantificazione dell'onere introdotto quanto l'idoneità del mezzo apprestato¹¹.

2.6.2. Sotto un differente profilo, numerose leggi regionali (n. 2, n. 4, n. 11, n. 14, n. 17/2021) prevedono contributi da erogarsi a determinati soggetti, con vincolo di destinazione in favore di altri soggetti o determinate attività (ad es.: ai Comuni, affinché siano destinati alle Aziende di servizi alla persona o a imprese e famiglie colpite da eventi alluvionali, alla Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì per la realizzazione di eventi culturali, etc.), demandano la determinazione dei criteri di riparto alla Giunta regionale.

Questa modalità di previsione di finanziamenti a scopi predeterminati, con contestuale rinvio alla Giunta per l'attuazione, se non comporta incoerenze rispetto al principio di copertura, potrebbe suggerire, a fini di trasparenza per eventuali valutazioni nel merito rimesse al dialettica Giunta/Assemblea legislativa l'inserimento già con l'atto legislativo di una clausola di monitoraggio circa l'effettiva destinazione, nell'an, nel quantum e nel quomodo, dei contributi alle finalità individuate dall'Assemblea legislativa.

A tale proposito, la Regione ha osservato che il controllo dell'Assemblea sulle attività della Giunta può, in generale, essere assicurato dall'inserimento nelle leggi di settore delle cd. clausole valutative, vale a dire disposizioni che prevedono che la Giunta sia obbligata a dar conto all'Assemblea, con una certa periodicità e attraverso una relazione, di aspetti riguardanti l'attuazione della legge.

¹¹ v. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2/2022/RQ citata (cfr. note 7 e 9), sintesi dei profili metodologici, punto 2 dell'appendice alla relazione.

Tuttavia, la Regione ha osservato che, mentre il ricorso all'esercizio delle prerogative consiliari è, in principio, sempre ammesso, più difficoltoso può risultare l'inserimento di clausole valutative, segnatamente in provvedimenti legislativi caratterizzati da disposizioni dal contenuto eterogeneo, quali la Regione considera le leggi sopracitate.

Prendendo atto di detto rilievo, e tenuto conto che in effetti nessuna clausola valutativa è presente in alcuna di dette leggi, la Regione con tale osservazione attesta l'elevata eterogeneità di una parte significativa della propria produzione legislativa di spesa nel 2021.

2.6.2.1. Ebbene, su di un piano generale, se per un verso, la Regione potrebbe migliorare la propria tecnica legislativa sotto il profilo di una più accurata sistematicità della disciplina, per altro verso, la previsione di apposite clausole valutative o di monitoraggio renderebbe più limpido, specie a consuntivo e dunque per le opportune valutazioni delle politiche pubbliche perseguite dal legislatore, la ricomposizione dei flussi che devono connotare il legame titolo legislativo/stanziamento¹².

2.6.2.2. In tale contesto, inerente al bilanciamento dei rapporti tra Assemblea legislativa e Giunta, la Sezione intende anche rammentare che il principio-cardine in materia di bilancio, che contrassegna il migliore bilanciamento nei rapporti tra i poteri, è quello della specificazione (o specializzazione), corollario dei principi contabili di trasparenza e di chiarezza, la cui finalità consiste nell'esplicitare il nesso della triade titolo legislativo/stanziamenti/finalità, nonché di facilitare, nel dialettica con l'esecutivo, il controllo consiliare (rectius, dell'Assemblea legislativa) sul seguito delle decisioni assunte in occasione dell'approvazione della legge di bilancio: il principio di specificazione, segnatamente delle spese, tende a perseguire, infatti, l'obiettivo di rendere più equilibrato, nella fisiologica asimmetria informativa che connota l'operare dell'esecutivo rispetto al decisore politico, l'esercizio delle funzioni, che, in materia di bilancio competono ai poteri legislativo ed esecutivo¹³.

2.6.3. Va evidenziato un ulteriore e significativo profilo, seppure non propriamente attinente ai profili squisitamente finanziari.

¹² Cfr. ancora sul punto, Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2/2022/RQ, segnatamente il punto 26 dell'appendice alla relazione: "la clausola di monitoraggio non è menzionata nella legge di contabilità se non come iter interno al Ministero dell'economia e delle finanze. Se si concretizza in una relazione al Parlamento in base ad una norma legislativa ad hoc, dà luogo ad un istituto nuovo, formalizzatosi nella prassi, che però assolve ad una funzione di rilievo: rendere trasparente il processo di valutazione degli effetti finanziari (ed eventualmente di merito, anche alla luce del vincolo che può intercorrere tra i due aspetti), di una norma e, quindi, costituire eventualmente il presupposto per l'attivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di contabilità. L'istituto svolge dunque il compito di seguire, dandone conto, l'evolvere dell'attuazione di una norma prima dell'adozione di eventuali interventi correttivi, il che assume una propria ragionevolezza in presenza dell'operare di variabili "esogene" rispetto alla norma stessa, come ad esempio il comportamento dei destinatari (e le relative interrelazioni) e l'influsso di variabili legate all'andamento dell'economia. Rimane il problema della tempistica circa la pubblicazione di tale monitoraggio, ai fini della possibilità di attivare eventualmente clausole di salvaguardia che garantiscano l'equilibrio per singolo esercizio"

¹³ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, deliberazione n. 3/2020/CONS. Si veda, anche, Corte cost., sentenza n. 184 del 2016, punto 3 del considerato in diritto: "il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppongono quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche".

Si intende evidenziare che alcuni interventi normativi a sostegno di operatori di mercato non sono esplicitamente accompagnati, nella scheda tecnico-finanziaria, da una analisi del quadro generale dell'economia che dia conto dei criteri di selezione degli aiuti.

Per quanto ciò non comporti profili connessi all'obbligo di copertura, l'aspetto che si vuole rimarcare, specie nel contesto attuale, è l'esigenza di uno stretto raccordo tra le regole numeriche e le scelte di governance degli investimenti pubblici che si intendono conseguire.

Ci si riferisce in particolare ai 2 mln stanziati in favore del Con.Ami a copertura dei costi sostenuti nel 2021 per l'organizzazione del Gran Premio di Formula 1 (legge n. 14), cui si aggiunge il contributo di 5 mln ad Automobile Club d'Italia in relazione al medesimo evento (legge n. 20), ed alla previsione di un contributo nel limite massimo di 3 mln per il finanziamento delle spese di investimento delle imprese operanti nell'ambito aeroportuale di Forlì.

La Sezione non intende entrare nel merito di tali provvedimenti legislativi, osservando unicamente, in via generale, come interventi a sostegno di un particolare settore o specifico soggetto economico dovrebbero inserirsi in un quadro programmatico che illustri le ragioni del sostegno selezionato proprio in favore di quel settore o soggetto e non di altri, anche al fine di consentire una valutazione d'impatto delle politiche pubbliche, tipico oggetto del controllo strategico.

Vale inoltre evidenziare che, in nessuno dei due casi qui citati, l'atto legislativo prevede una qualche forma di controllo sull'effettiva destinazione dei contributi alle finalità individuate dall'Assemblea legislativa, né la scheda tecnico-finanziaria chiarisce i criteri per la quantificazione dei costi e delle spese di investimento che s'intende sostenere.

La Regione non ha fornito osservazioni al riguardo, limitandosi a ribadire il contenuto e le finalità delle leggi regionali in esame.

2.6.4. In virtù delle sopra esposte considerazioni, la Sezione, nel richiamare, sul piano del metodo la previsione di opportune clausole di monitoraggio, auspica da parte dei competenti organi regionali una riflessione finalizzata a individuare spazi di miglioramento anche sotto il profilo dell'analisi di impatto economico-finanziario della legislazione regionale, curando un più qualificato raccordo tra il DEFR e il suo inverarsi nella legislazione regionale.



3 TERZA PARTE: L'ESAME DELLE SINGOLE LEGGI APPROVATE NEL 2021 DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

3.1 Legge regionale 9 febbraio 2021, n. 1

La legge autorizza la Giunta a incrementare la partecipazione regionale nella società Piacenza expo S.p.A. fino all'importo di 761.000,00 euro.

L'art. 1 così recita: «La Regione è autorizzata, nel rispetto dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), a incrementare la propria partecipazione alla società Piacenza Expo S.p.A. fino all'importo di 761.000,00 euro».

L'art. 3 individua la modalità di copertura nell'utilizzo dei fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio.

La Sezione ha già rilevato, con propria deliberazione n. 252/2021/FRG che, con deliberazione di Giunta regionale n. 712 del 17 maggio 2021, in attuazione della legge in esame, è stato disposto il prelievo dal fondo speciale dell'intero importo destinato a finanziare la legge in esame pari a 600.000 euro, corrispondente all'onere quantificato dalla scheda tecnico-finanziaria.

Al riguardo si osserva che la partecipazione regionale, alla data della legge in esame, in base alle informazioni risultanti dalla visura camerale, era pari a 160.605 azioni, per un valore di 160.605 euro, mentre, a seguito della riduzione di capitale deliberata dalla società, da una più recente visura camerale il valore della partecipazione regionale risulta pari a 108.198,80 euro. Pertanto, rispetto all'importo massimo autorizzato dalla legge si rileva che, al perfezionarsi dell'operazione di aumento di capitale di Piacenza expo S.p.A, sottoscritto dalla Regione per l'importo di 600.000 euro (corrispondente all'importo accantonato al fondo speciale), il valore della partecipazione regionale risulterà pari a 708.198,80 con conseguente mancata copertura della spesa per la differenza.

Sul punto, la Regione ha confermato che la spesa quantificata nella legge corrisponde alla differenza tra il limite autorizzato e le quote possedute a quella data. Pertanto, risulta confermata la mancata copertura della legge regionale in esame, per un importo pari alla differenza tra il valore di 761.000,00 ed il valore attuale della partecipazione. Per evitare tale evenienza, la legge regionale avrebbe potuto autorizzare un impegno di spesa determinato (600.000,00 euro, nella fattispecie) anziché ricavabile in relazione ad un valore eterodeterminabile, quale il valore complessivo della partecipazione.



3.2 Legge regionale 6 aprile 2021, n. 2

La legge prevede contributi in favore dei seguenti soggetti:

- guide ed accompagnatori turistici (art. 2);
- maestri di sci, discipline alpine, fondo e snowboard (art. 3);
- operatori del settore culturale e creativo (art. 4);
- imprese che esercitano attività di ristorazione senza somministrazione (art. 5);
- organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (art. 6, comma 2, lett. a), associazioni di promozione sociale (id., lett. b), fondazioni del Terzo settore (id., lett. c);
- comuni che hanno subito gli eventi alluvionali del 6 dicembre 2020, con finalizzazione dei contributi ai ristoratori di imprese e famiglie dei territori alluvionati (art. 7).

In tutti i casi è demandata alla Giunta la definizione delle modalità di erogazione dei contributi, entro il tetto massimo individuato per ognuno degli interventi.

Un ulteriore onere deriva dall'art. 8, il quale stabilisce che, ai fini dell'attuazione delle misure di sostegno di cui alla legge in esame, nonché per l'attuazione di misure di sostegno alle imprese per situazione di crisi determinata dall'emergenza sanitaria, la Regione può avvalersi dell'assistenza tecnica attraverso convenzioni con Unioncamere.

Le modalità di copertura, individuate in relazione all'esercizio 2021, sono le seguenti:

- a) per gli oneri derivanti dagli articoli 2, 3, 4, 6 e 8, l'utilizzo di fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio.
- b) per gli oneri derivanti dall'articolo 5, riduzione degli stanziamenti autorizzati dall'articolo 15 della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 12, nell'ambito della Missione 15 - Programma 2, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio;
- c) per gli oneri derivanti dall'articolo 7, riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 29 dicembre 2020, n. 13, nell'ambito del fondo di riserva per spese impreviste di cui alla Missione 20 - Programma 1.

La scheda tecnico-finanziaria reca un riepilogo degli oneri derivanti dalla legge e dei relativi mezzi di copertura, che si riportano qui nella tabella 5 alla pagina che segue.



Tabella 5. Oneri derivanti dalla l.r. 2/2021, come indicati dalla scheda tecnico-finanziaria.

Oneri previsti	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Nuove o maggiori spese correnti (art. 2)	1.000.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 3)	1.000.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 4)	600.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 5)	4.000.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 6)	1.000.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 7)	2.000.000		
Nuove o maggiori spese correnti (art. 8)	100.000		
Totale oneri da coprire	9.700.000		
Mezzi di copertura			
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (voce 12)	1.000.000		
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (voce 12)	1.000.000		
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (voce 12)	600.000		
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (voce 13)	1.000.000		
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (voce 12)	100.000		
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa (Fondo di riserva per spese impreviste)	2.000.000		
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 15 LR 12/2020 Missione 15 - Programma 2)	4.000.000		
Totale mezzi di copertura	9.700.000		

La Sezione ha già rilevato, con propria deliberazione n. 252/2021/FRG, che con deliberazione di Giunta regionale n. 486 del 12 aprile 2021 è stato disposto, fra l'altro, il prelievo di 3.700.000 euro dal fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti dagli artt. 2, 3, 4, 6, 8.



3.3 Legge regionale 16 aprile 2021, n.3

La legge interviene in due distinti ambiti di spesa:

- con l'art. 1, vengono destinate ulteriori risorse per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 3 della legge regionale n. 18 del 2000 e dall'articolo 3 della legge regionale 26 novembre 2020, n. 7, la quale ultima è stata oggetto di esame nella precedente relazione di questa Sezione, approvata con deliberazione n. 77/2021/RQ, dove si era tra l'altro osservato che "la corretta modalità di copertura per una legge che libera risorse precedentemente assegnate ad un nuovo soggetto per finanziare le medesime funzioni ora svolte dalla Regione, dovrebbe a rigore espressamente prevedere la riduzione del precedente onere e la copertura del nuovo attraverso le risorse così rese disponibili." e che "gli elementi di valutazione (nella fattispecie, di assenza di oneri aggiuntivi) rappresentati dalla Regione in sede di istruttoria, dovrebbero, in generale, opportunamente trovare evidenza nella scheda tecnico-finanziaria, specie in presenza di leggi, come quella qui in esame, che implicano un riassetto organizzativo i cui potenziali effetti sul bilancio regionale vanno accuratamente analizzati".

- con l'art. 4, viene inserito l'art. 5-bis nel corpo della legge regionale 3 marzo 2016, n. 3, prevedendosi così la partecipazione della Regione alla Fondazione Museo nazionale dell'Ebraismo italiano e della Shoah ed autorizzando la concessione alla Fondazione di un contributo annuale il cui importo andrà stabilito nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio.

Le modalità di copertura individuate sono le seguenti:

per gli oneri derivanti dall'art. 1, l'utilizzo di fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio;

per gli oneri derivanti dall'art. 4:

b1) per l'esercizio 2021, le risorse autorizzate con riferimento alla legge regionale n. 3 del 2016 nell'ambito della Missione 5 - Programma 2;

b2) per gli esercizi successivi al 2021, le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

La scheda tecnico-finanziaria reca un riepilogo degli oneri derivanti dalla legge e dei relativi mezzi di copertura, che si riportano nella tabella 6 qui riportata alla pagina che segue.



Tabella 6. Oneri derivanti dalla l.r. 3/2021, come indicati dalla scheda tecnico-finanziaria.

Oneri previsti	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Nuove o maggiori spese (art. 2)	730.000	800.000	800.000
Nuove spese correnti (art. 4)	150.000	0	0
Minori entrate	0	0	0
Totale oneri da coprire	880.000	800.000	800.000
Mezzi di copertura			
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art. 2)	730.000	800.000	800.000
Utilizzo risorse già autorizzate dal bilancio 2021-2023 con riferimento alla LR 3/2016 e non impegnate	150.000	0	0
Nuove o maggiori entrate (art./artt.)	0	0	0
Totale mezzi di copertura	880.000	800.000	800.000

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1061 del 5 luglio 2021 sono state disposte le relative variazioni di bilancio.

Quanto agli oneri associati alle funzioni di cui legge regionale n. 18 del 2000, né la legge né la scheda tecnico-finanziaria chiariscono se si tratti esclusivamente di spese discrezionali o anche di oneri inderogabili. La Regione ha poi chiarito trattarsi di spese discrezionali.



3.4 Legge regionale 20 maggio 2021, n. 4

1. La legge costituisce attuazione della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, che disciplina la procedura di partecipazione della Regione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.

Preliminarmente deve osservarsi che il testo normativo in esame interviene modificando numerosi articoli delle preesistenti leggi regionali 2 ottobre 1998, n. 30, 23 dicembre 2004, n. 26, 10 febbraio 2006, n. 1, 27 giugno 2014, n. 6 e 16 dicembre 2020, n. 9.

L'art. 27 prevede, per l'anno 2021, il contributo della Regione al finanziamento della quota spettante alla Città metropolitana di Bologna e alle Province ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24. La copertura degli oneri così determinati è individuata, dal secondo comma dell'articolo in esame, nelle risorse già autorizzate dal bilancio preventivo nell'ambito della Missione 18 - Programma 1. La scheda tecnico-finanziaria afferma che dalla legge non derivano maggiori oneri.

L'individuazione del mezzo di copertura in uno stanziamento già autorizzato non appare conforme all'ordinamento contabile, quantomeno dal punto di vista formale, in quanto gli stanziamenti già presenti in bilancio dovrebbero essere posti a copertura di spese già autorizzate, soccorrendo invece, in caso di disegni di legge di cui si preveda l'attuazione in corso di esercizio, e quindi di spesa non ancora autorizzata, il meccanismo dei fondi speciali. Qualora non vi sia capienza nei fondi speciali, la copertura deve essere garantita, come si è detto, dalla previsione di nuove entrate o dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. La scheda tecnico-finanziaria, peraltro, non chiarisce in che modo sia stata determinata l'entità degli oneri. Sul punto la Regione ha confermato che le risorse disponibili da destinare, per il 2021, al finanziamento della quota spettante alla Città metropolitana di Bologna e alle Province erano già stanziati in bilancio, in quanto volte alla attuazione del meccanismo di copertura delle spese per l'esercizio delle funzioni delegate o conferite, previsto dalla legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, sul riordino del sistema di attribuzione delle funzioni regionali e locali. Tale meccanismo trova disciplina, secondo quanto riferito dalla Regione, nell'ambito delle convenzioni che regolano i rapporti con le Province e la Città metropolitana di Bologna, da ultimo la convenzione approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 2266 del 27 dicembre 2021, i quali dettagliano importi e modalità di erogazione.

1.1. L'art. 37 amplia la platea dei beneficiari del contributo regionale già previsto per l'acquisto di un veicolo ad alimentazione ibrida di prima immatricolazione, autorizzando lo scorrimento delle graduatorie già in essere. Alla copertura degli oneri si provvede mediante la riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 29 dicembre 2020, n. 13, nell'ambito della Missione 10 - Programma 1. La legge, tuttavia, non determina alcun limite massimo di spesa, sebbene la scheda tecnico-finanziaria quantifichi l'onere in 450.000 euro.

La norma rimane pertanto priva di copertura, in quanto il suo contenuto prescrittivo non può ritenersi integrabile dalla scheda tecnico-finanziaria.

1.3. L'art. 38, introducendo due nuovi commi nel corpo dell'art. 34 della legge regionale 9 ottobre 1998, n. 30, prevede finanziamenti regionali in favore degli enti locali. La legge non individua la relativa copertura e la scheda tecnico-finanziaria non aggiunge informazioni. In proposito, la Regione ha precisato che l'introduzione del comma 8-bis all'art. 34 della legge regionale n. 30/1998 prevede la possibilità di attivare specifici programmi regionali di intervento, predisposti dalla Giunta regionale e realizzati dagli enti locali, mediante interventi per la diminuzione delle emissioni inquinanti e della congestione di traffico nelle città a beneficio della mobilità sostenibile. La disposizione non avrebbe dunque alcun impatto sul bilancio regionale, intervenendo sulle procedure relative all'implementazione delle specifiche misure realizzate dagli enti locali. L'introduzione del comma 8-ter prevede invece una specifica articolazione delle percentuali massime di contributo ammissibile, senza introdurre, secondo la Regione, nuovi oneri, concretizzandosi l'intervento in esame, una diversa e più ampia possibilità di intervento a fronte delle risorse già previste nel bilancio di previsione.

La Sezione sul punto si limita ad evidenziare che tali valutazioni dovrebbero trovare sede idonea nella relazione tecnico-finanziaria, con ciò richiamando quanto osservato nella seconda parte, § 5, della presente relazione, in ordine all'opportunità di una previa analisi, da parte della scheda tecnico-finanziaria, dei mutamenti del quadro legislativo vigente, come derivanti dalle novelle, al fine di determinare analiticamente gli effetti che queste eventualmente comportano sul piano finanziario.



3.5 Legge 29 luglio 2021, n. 10

La legge riconosce ai cittadini italiani senza dimora e non residenti in paesi diversi dall'Italia, che siano privi di assistenza sanitaria, la possibilità di iscriversi nelle liste degli assistiti delle aziende USL del territorio regionale e di effettuare la scelta del medico di medicina generale.

L'articolo 3 dispone che agli oneri derivanti dalla legge la Regione farà fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa disposte dalla legge di approvazione del bilancio e destinate al finanziamento aggiuntivo corrente per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a livelli essenziali secondo quanto disposto dall'art. 3 comma 4 della legge regionale 16 luglio 2018 numero 9.

La relazione tecnica riferisce che i tecnici dei settori coinvolti hanno condotto stime puntuali, individuando un target stimato di potenziali aventi diritto di circa 1.150 persone ed un costo anno di 88 euro per ogni singolo interessato, determinandosi quindi un onere atteso di poco superiore a 100.000 euro. Secondo la relazione tecnica, tale spesa trova copertura nella Missione 13 - Programma 2. Sempre della relazione tecnica si evidenzia che l'intervento legislativo potrebbe in realtà comportare nel suo insieme minori oneri per il bilancio regionale, tenuto conto degli effetti positivi in termini di risparmio di spesa che dovrebbero realizzarsi grazie ai minori accessi al pronto soccorso ed alla riduzione dei tempi di degenza in caso di ricovero.

Nel valutare positivamente il grado di dettaglio fornito in questa occasione dalla scheda tecnico-finanziaria, la Sezione si limita a rammentare, da un punto di vista puramente metodologico di determinazione del mezzo di copertura, quanto già segnalato in ordine alla individuazione dello stesso in uno stanziamento già autorizzato (cfr. l'esame della legge regionale 20 maggio 2021, n. 4). In ogni modo, le stime effettuate lasciano desumere che si verterebbe nella fattispecie di assenza di oneri.



3.6 Legge regionale 29 luglio 2021, n. 11

La legge prevede la concessione di contributi, nel limite massimo complessivo di 4 mln di euro, per ciascuno degli esercizi 2021, 2022 e 2023, ai Comuni o alle Unioni di comuni capofila degli ambiti distrettuali, affinché siano destinati alle Aziende di servizi alla persona (ASP).

L'art. 2 individua la modalità di copertura nell'utilizzo di fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio.

Queste sono state disposte con deliberazione n. 1686 del 25 ottobre 2021.

3.7 Legge regionale 21 ottobre 2021, n. 13

L'articolo 2 autorizza interventi in favore delle imprese operanti nel settore dell'editoria. L'articolo 3 prevede ulteriori forme di sostegno a favore delle case editrici con sede legale o operativa nel territorio regionale e di altri soggetti della filiera che concorrono allo sviluppo della stessa.

L'art. 5 individua la modalità di copertura degli oneri derivanti dagli artt. 2 e 3, per ciascuno degli esercizi 2021, 2022 e 2023, nell'utilizzo dei fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio.

Per gli esercizi successivi, la legge rinvia il finanziamento degli interventi agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi di quanto disposto dall' articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

La Giunta ha approvato le necessarie variazioni con deliberazione n. 1832 dell'8 novembre 2021.



3.8 Legge regionale 21 ottobre 2021, n.14

Il capo I, dedicato ad «interventi settoriali», è articolato in cinque sezioni.

La Sezione I disciplina gli interventi nel settore agricolo e prevede contributi in favore dei seguenti soggetti:

imprese agricole (art. 2), in favore delle quali è disposto un contributo per l'esercizio 2022, nel limite massimo di 1 mln di euro;

sistema organizzativo frutticolo regionale (art. 3), in favore del quale è disposto un contributo nel limite massimo di 120.000 euro per l'esercizio 2021, 100.000 euro per l'esercizio 2022 e 50.000 euro per l'esercizio 2023;

imprese iscritte al neoistituito albo delle imprese agromeccaniche (art. 4), in favore delle quali è disposto un contributo per l'esercizio 2022, nel limite massimo di 1 mln di euro;

soggetti non specificati, che sembrano doversi individuare nelle imprese del settore, per superfici coltivate a riso da pila e da semente, a fronte dell'utilizzo di sementi certificate (art. 5), in relazione alle quali è disposto un contributo, per l'esercizio 2022, nel limite massimo di 1 mln di euro;

imprese del settore della coltivazione della pera (art. 6), in favore delle quali è disposto un contributo a compensazione dei costi sostenuti per l'accertamento del rispetto del disciplinare finalizzato ad ottenere l'indicazione geografica protetta, per l'esercizio 2022, nel limite massimo di 600.000 euro;

Comuni (art. 7), in favore dei quali è disposto un contributo per interventi di recupero e valorizzazione di aree riservate alla vendita di prodotti agricoli, fissato per l'esercizio 2022 nel limite massimo di 1 mln di euro;

Province e Città metropolitana di Bologna (art. 8), in favore delle quali è disposto un contributo per il finanziamento delle spese per l'attuazione dei piani di controllo della fauna con abitudini fossorie (in attuazione dell'art.16 della legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8), nel limite massimo di 400.000 euro per l'esercizio 2021 e di 600.000 euro per l'esercizio 2022.

In relazione ad ognuna delle elencate linee di finanziamento, la Regione ricorre dunque alla fissazione di un tetto massimo di spesa autorizzata, demandando la determinazione dei criteri di riparto alla Giunta regionale. Va evidenziata l'incertezza della formulazione letterale, in quanto ognuno degli articoli appare impropriamente volersi riferire alla quantificazione dell'onere come ad una modalità di copertura («per far fronte agli oneri [...] è disposto un contributo una tantum nel limite massimo di [...]»). L'art. 26 chiarisce invece che la modalità di copertura degli oneri è individuata, per ciascuno degli esercizi 2021, 2022 e 2023, nell'utilizzo dei fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3.

La sezione II, secondo quanto indicato nella scheda tecnico-finanziaria, disciplina forme di sostegno finanziario a favore di imprese penalizzate dalle limitazioni introdotte per il contenimento

della pandemia, in termini di maggiori costi e minori ricavi, e prevede contributi in favore dei seguenti soggetti:

imprese operanti nell'ambito aeroportuale di Forlì (art. 9), in favore delle quali è disposto un contributo per il finanziamento delle spese di investimento sostenute a partire dal 1° gennaio 2021 fino alla misura massima del 75 per cento delle spese stesse (comma 2) e fino ad un massimo di 3 mln di euro di cui 1 mln di euro a valere sull'esercizio 2021 e 2 mln di euro a valere sull'esercizio 2022, sulla base di criteri tempi e modalità di concessione ed erogazione del contributo definiti con delibera di Giunta regionale (commi 3 e 4);

Con.Ami (Consorzio Azienda Multiservizi Intercomunale, art. 10) in qualità di gestore dell'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola, in favore del quale è disposto un contributo, per l'esercizio 2021, nel limite massimo di 2 mln a copertura dei costi "sostenuti nel 2021 per l'organizzazione del Formula 1 Gran Premio del Made in Italy e dell'Emilia-Romagna, Gran Premio dell'Emilia- Romagna" presso l'Autodromo;

imprese del settore del turismo (art. 11), attraverso una modifica all'articolo 6 della legge regionale n. 40 del 2002). Nella scheda tecnico-finanziaria si chiarisce che la modifica normativa è volta ad ampliare la tipologia dei contributi concedibili, nella quale vengono così ricompresi anche i contributi di investimento alle imprese per l'abbattimento dei costi sui finanziamenti anche a medio e lungo termine.

In relazione alle linee di finanziamento di cui agli artt. 9 e 10, la Regione ricorre alla medesima tecnica normativa vista in relazione agli interventi di cui alla Sezione I. Per il finanziamento delle imprese del settore turistico, invece, la legge non quantifica l'onere né individua il mezzo di copertura. La relazione tecnica chiarisce che la norma di copertura va rinvenuta anche in tal caso nell'art. 26.

La sezione III destina contributi volti ad iniziative dedicate allo studio della figura di Dante Alighieri, in occasione del settimo centenario della sua morte, e prevede contributi in favore dei seguenti soggetti:

Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì (art. 12), in favore della quale è stanziato un contributo nel limite massimo di 100.000,00 euro per l'anno 2021 al fine di contribuire alla realizzazione di eventi culturali, iniziative informative, letterarie ed educative dedicate allo studio e alla celebrazione della figura e del lascito di Dante Alighieri, in occasione del settimo centenario della sua morte, avvenuta il 13 settembre 1321;

società Produzione Duea Film S.p.A. (art. 13), in favore della quale è stanziato un contributo nel limite massimo di 120.000,00 euro per l'anno 2021 per la realizzazione del film "Dante".

La Sezione IV disciplina gli interventi nel settore turistico e prevede contributi in favore dei seguenti soggetti:

Comune di Cento (art. 14, comma 1), in favore del quale è stanziato un contributo nel limite massimo di 150.000,00 euro per l'anno 2021 a sostegno della manifestazione "Carnevale di Cento" del 2021.

associazioni di rievocazione storica (art. 14, comma 3), incrementando di 100.000 euro le risorse previste per il 2021 per le finalità di cui di cui al bando approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1406 del 13 settembre 2021, in attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 7 della legge regionale n. 3 del 2017.

Con riferimento all'articolo 16 della legge in esame, il Governo, a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 dicembre 2021, ha sollevato, in via di azione, la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art.117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, in riferimento, quale norma interposta, all'art. 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio il meccanismo di proroga degli affidamenti, introdotto dalla legge regionale, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale vigente in materia, che riserva al Governo la competenza a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato. Inoltre, le menzionate disposizioni normative settoriali statali recate dal decreto legislativo n. 152 del 2006, risulterebbero ascrivibili alla materia, di competenza esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», in base a un indirizzo costante della Corte costituzionale, secondo cui devono essere ricondotte ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato [...] sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore.

Venendo al capo II, gli artt. da 18 a 23 intervengono sulla legge regionale 19 gennaio 1998, n. 2 (Norme per la produzione di sementi di piante allogame e non allogame. Abrogazione della l.r. 6 luglio 1977, n. 30). La scheda tecnico-finanziaria fornisce una descrizione delle disposizioni modificate come riportato nell'elenco seguente ma non contiene alcuna indicazione circa l'impatto finanziario sul bilancio regionale. La Regione ha però chiarito che tali modifiche, per la loro natura, non avrebbero alcun impatto sul bilancio, anche con riferimento alle funzioni accentrate, che sono esercitate senza oneri aggiuntivi in quanto svolte da personale regionale trasferito dalle province alla Regione.

L'articolo 24 modifica gli articoli 4, 5 e 7 della legge regionale 29 luglio 2021, n. 9 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2021-2023) al fine di correggere un errore materiale nell'importo della riduzione del disavanzo da debito autorizzato e non contratto erroneamente calcolato facendo riferimento all'importo definitivo calcolato nel rendiconto 2020 e non all'importo quantificato presuntivamente nel bilancio di previsione 2021-2023.

La Sezione ha già analizzato la questione in sede di controllo del bilancio di previsione (deliberazione n. 252/2021/FRG). La scheda tecnico-finanziaria chiarisce che la disposizione in esame modifica “l'importo dell'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese quanto alla previsione di competenza, l'importo dell'autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari di cui all' articolo 6, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 13 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023) e una parte degli allegati all'assestamento e prima variazione di bilancio” senza che ne derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 25 modifica l'articolo 2 della legge regionale 29 luglio 2021, n.11 includendo fra i beneficiari dei contributi concessi ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 2, anche l'Istituzione, costituita ai sensi dell'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), quale «organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, dotato di autonomia gestionale». La scheda tecnico-finanziaria non fornisce elementi in ordine ad eventuali maggiori oneri. La Regione ha chiarito l'ampliamento del novero dei beneficiari dei contributi ivi previsti deve intendersi a parità di risorse stanziare in bilancio.

L'articolo 26 individua quale modalità di copertura degli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli da 2 a 9 e da 11 a 14 (in seguito alla modifica operata dalla legge regionale 28 dicembre 2021, n. 19, in quanto nella versione originariamente approvata la legge qui in esame si riferiva, erroneamente, agli artt. da 11 a 13-bis) il fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Programma 3 del bilancio di previsione 2021-2023. Per quanto concerne gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 10 la copertura è assicurata, per euro 1.273.000,00 dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, per euro 300.000,00 attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa disposta dall'articolo 2 “Bonus una tantum” per guide turistiche e accompagnatori turistici della legge regionale 6 aprile 2021, n. 2 (Interventi urgenti a favore delle professioni turistiche, del volontariato e delle altre attività economiche in difficoltà a causa dell'emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19. Norme in materia di termini amministrativi) e per euro 427.000,00 attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa disposta dall'articolo 3 “Bonus una tantum” per i maestri di sci e snowboard della legge regionale n. 2 del 2021.

La scheda tecnico-finanziaria reca un riepilogo degli oneri derivanti dalla legge e dei relativi mezzi di copertura, che si riportano della tabella 7 che segue.

Tabella 7. Oneri derivanti dalla l.r. 14/2021, come indicati dalla scheda tecnico-finanziaria.

Oneri previsti	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Nuove spese correnti (artt. 3 e 8 per il 2021, artt. 3, 5, 6 e 8 per esercizio 2022 e art. 3 per esercizio 2023)	520.000	2.300.000	50.000
Nuove spese d'investimento (artt. 2, 4 e 7)	0	3.000.000	0
Nuove spese di investimento (art. 9)	1.000.000	2.000.000	0
Nuove spese correnti (art. 10)	2.000.000	0	0
Nuove spese di investimento (art. 11)	0	1.000.000	700.000
Nuove spese correnti (artt. 12 e 13)	220.000	0	0
Nuove spese correnti (art. 14)	250.000	0	0
Minori entrate (art./artt.)	0	0	0
Totale oneri da coprire	3.990.000	8.300.000	750.000
Mezzi di copertura			
Utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali	3.263.000	8.300.000	750.000
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa	727.000	0	0
Nuove o maggiori entrate (art./artt.)	0	0	0
Totale mezzi di copertura	3.990.000	8.300.000	750.000

La scheda tecnico-finanziaria quantifica l'onere massimo complessivo a carico del bilancio di previsione 2021-2023 in 3.990.000 euro per l'esercizio finanziario 2021 (di cui 3.263.000 euro coperti tramite utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali e 727.000 tramite riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa), 8.300.000 euro per l'esercizio finanziario 2022 e 750.000 euro per l'esercizio finanziario 2023 interamente coperti tramite utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali.

Nel dettaglio, con riferimento in particolare all'esercizio 2021, gli artt. 3, 8, 10, 12, 13, 14 autorizzano spese (correnti) per 2.990.000 euro; detratta la quota (727.000 euro) finanziata da riduzioni di autorizzazioni di spesa residua un importo di 2.263.000 euro coperto tramite il fondo speciale accantonato nel bilancio di previsione 2021-2023.

In proposito si osserva che dal prospetto allegato al bilancio, con riferimento agli interventi disciplinati dalla legge in esame (voci 7, 12 e 14), risultano accantonati, per l'esercizio 2021, 2.013.000 euro con una differenza di 250.000 euro rispetto agli oneri a carico dell'esercizio, sebbene il fondo, nel complesso, sia risultato comunque capiente nel corso dell'esercizio.



Da ultimo si osserva che l'art. 20 della legge regionale 28 dicembre 2021, n.20 (legge di stabilità regionale 2022), dispone la revoca dell'autorizzazione (di 1 mln di euro a carico dell'esercizio 2021) disposta dall'art. 7, comma 4, della legge regionale n. 14 del 2021 e, per far fronte ai relativi interventi dispone un'autorizzazione di pari importo a carico dell'esercizio 2023.

3.9 Legge regionale 15 novembre 2021, n. 15

La legge in esame disciplina degli strumenti di programmazione e pianificazione in materia agricola ed agroalimentare, nella regolamentazione delle forme di consultazione degli enti e dei soggetti rappresentativi delle istanze economiche e sociali interessate, nella semplificazione delle procedure di concessione dei contributi e dei connessi aspetti sanzionatori, nella disciplina del sistema informatico agricolo regionale.

L'art. 6 prevede l'erogazione di contributi alle imprese, ma la scheda tecnico finanziaria descrive la norma come meramente programmatica.

L'art.14 prevede che per gli esercizi 2021-2023 gli oneri sono coperti con le risorse autorizzate nel Bilancio di previsione con riferimento alla legge regionale n. 15 del 30 maggio 1997, abrogata dalla presente legge, nell'ambito della "Missione 16 - Programma 1 - Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare". Per gli esercizi successivi al 2023 la copertura è rimessa alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011.

3.10 Legge regionale 26 novembre 2021, n.16

Con la legge in esame viene disposta la seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023 con aumento di 59.200.000 euro dello stato di previsione delle spese e delle entrate (art.1).

La delibera della Giunta regionale n. 1772 del 2 novembre 2021, che ha approvato il progetto di legge chiarisce che le variazioni apportate afferiscono al recupero e alla destinazione in spesa di risorse in gran parte riferibili al settore sanitario.



3.11 Legge regionale 26 novembre 2021, n.17

La legge apporta modifiche all'art. 3 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29, recante «norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale», ma non quantifica alcun onere. La Regione ha chiarito che intende provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali finanziarie disponibili a legislazione vigente; quindi, senza maggiori oneri per il bilancio regionale.

La Sezione sul punto si limita ad osservare che, in presenza di leggi, come quella qui in esame, che implicano un riassetto organizzativo, i potenziali effetti sul bilancio regionale vanno accuratamente analizzati nella relazione tecnica di accompagnamento alla legge regionale.

Va in proposito ricordato che, secondo la Corte costituzionale, in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei “criteri di invarianza” posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014).

D'altro canto, la relazione tecnica costituisce elemento documentale essenziale ai fini della valutazione dell'effettività e della congruità del rispetto dell'obbligo di copertura, di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. (sentenza n. 25 del 2021).

3.12 Legge regionale 28 dicembre 2021, n.19

La legge reca «disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2022».

L'articolo 2 sostituisce l'art. 24-bis, comma 2 della legge regionale 2 settembre 1991, n. 24 «Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi nel territorio regionale e della valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale» ampliando la possibilità di concedere contributi prevista, nella formulazione precedente, solo per l'organizzazione di fiere, mostre, manifestazioni e convegni anche alle altre attività di cui al comma 1 del medesimo articolo.

La relazione tecnico-finanziaria afferma che l'articolo non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e per la relativa attuazione si prevede di far fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nell'ambito della Missione 16, Programma 2.

L'articolo 3 modifica l'articolo 43 della legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8, semplificando alcuni adempimenti gestionali relativi al rilascio e rinnovo delle autorizzazioni alle aziende venatorie e

dispone la possibilità di concedere una proroga della validità delle autorizzazioni in scadenza al 31 dicembre 2021.

La scheda tecnico-finanziaria precisa che le modifiche proposte non prevedono nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. La Regione ha chiarito che, a seguito dell'adozione dell'atto di proroga, il titolare dovrà corrispondere la tassa di rinnovo che dovrà essere versata entro il 31 gennaio 2022, il che sembrerebbe escludere il concretizzarsi di minori entrate che, altrimenti, avrebbero richiesto adeguata copertura (cfr. prima parte, § 1.4).

La Sezione si limita ad osservare che tali puntualizzazioni dovrebbero trovare sede idonea nella scheda tecnico-finanziaria.

L'articolo 7 modifica l'art. 25 della legge regionale 20 maggio 2021, n. 4 «Legge europea per il 2021» assegnando alla competenza regionale la gestione delle porzioni dei Siti della rete natura 2000 esterne alle aree protette nazionali, salvo diverso accordo fra l'ente gestore dell'area protetta nazionale e la Regione.

L'articolo 8 modifica invece l'art.26 della legge regionale n. 4/2021, al fine di coordinare l'attività degli enti gestori di aree protette nel caso di interventi che interessino più siti e demanda all'ente gestore maggiormente interessato dal piano l'effettuazione della valutazione di incidenza (di cui all'art.5, commi da 1 a 4 del D.P.R. n. 357/1997). La relazione tecnico-finanziaria chiarisce che tali modifiche sono state adottate al fine di fornire riscontro alle richieste di chiarimento formulate dal Ministero della Transizione ecologica in merito agli articoli 25 e 26 citati, e non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Anche in tal caso la Regione ha chiarito che intende provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali finanziarie disponibili a legislazione vigente; quindi, senza maggiori oneri per il bilancio regionale.

La Sezione nuovamente osserva che, in presenza di leggi, come quella qui in esame, che implicano un riassetto organizzativo, i potenziali effetti sul bilancio regionale vanno accuratamente analizzati. L'articolo 9 prevede che, con le risorse assegnate dal comma 9 dell'articolo 77 del decreto-legge 25 maggio 2021, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, ai territori delle province di Bologna, di Ferrara, di Modena e di Reggio Emilia (già danneggiati anche dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012) e trasferite dalla contabilità speciale, intestata al Commissario delegato, aperta per l'emergenza ai sensi dell' articolo 6, comma 2 dell'ordinanza 732 del 2020 al bilancio regionale, la Regione provvede alla realizzazione degli interventi previsti dall' articolo 25, comma 2, lettere b), d) ed e), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 con procedure ordinarie. Si tratta di interventi finalizzati alla tutela dell'incolumità (pubblica e privata) al ripristino delle strutture e infrastrutture danneggiate, all'assegnazione di contributi per o danni subiti dalle attività economiche e produttive. Il comma 2 demanda ad atti della Giunta regionale la programmazione

della spesa e degli interventi e la definizione delle procedure per la concessione dei contributi. Il comma 3 prevede che «eventuali risparmi di spesa accertati nell'ambito dei procedimenti per la concessione dei contributi ai soggetti privati e alle attività economiche e produttive possono essere riprogrammati dalla Giunta regionale per il finanziamento di interventi di ripristino di strutture ed infrastrutture pubbliche danneggiate o di riduzione del rischio residuo in sede di rimodulazione del programma di cui al comma 2».

La Regione ha chiarito che la disposizione deriva dall'esigenza che la fase della ricostruzione, che ha tempistiche diverse da quelle dell'emergenza, sia gestita dall'autorità ordinariamente competente con procedure ordinarie, anche in relazione alla gestione della spesa. Dalla scheda tecnico-finanziaria risulta che il ricorso a procedure ordinarie è da ricondursi al fatto che la realizzazione degli interventi, sia per il settore pubblico che per il settore privato (tenuto conto del consistente numero di segnalazioni pervenute), richiederà tempi non conciliabili con la durata della gestione commissariale.



3.13 Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 20

La legge che reca «disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024 (legge di stabilità regionale 2022)» prevede, oltre al rifinanziamento delle leggi regionali di spesa elencate nell'allegato A, disposto ai sensi dell'art.38, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 e alla rimodulazione delle autorizzazioni disposte in annualità precedenti, le seguenti misure:

- un contributo straordinario alla Diocesi di Piacenza-Bobbio per i 900 anni della Cattedrale di Piacenza (art.3);
- un contributo ad Automobile Club d'Italia (ACI) per il Gran premio di Formula 1 presso l'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola (art. 5);
- contributi al Collegio regionale dei maestri di sci (art.6);
- finanziamento di un fondo rotativo finalizzato a promuovere l'accesso al credito da parte dei liberi professionisti, degli artigiani e delle imprese artigiane e delle microimprese del territorio regionale (art.12);
- misure a sostegno della Fondazione Bologna Business School (art.13).

Per far fronte agli oneri derivanti dall'art. 3 è disposta per l'esercizio 2022, dal comma 3 del medesimo articolo, una autorizzazione di spesa pari a 150.000,00 euro nell'ambito della Missione 5 - Programma 2.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'art. 5 è disposta per l'esercizio 2022, dal comma 3 del medesimo articolo, una autorizzazione di spesa pari a 5.000.000,00 euro nell'ambito della Missione 7 – Programma 1.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'art. 12 è disposta per l'esercizio 2022, dal comma 3 del medesimo articolo, una autorizzazione di spesa pari a 500.000,00 euro nell'ambito della Missione 14 – Programma 1.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'art. 13 sono disposte, dal comma 4 del medesimo articolo, nell'ambito delle risorse afferenti alla Missione 14 - Programma 3, le seguenti autorizzazioni di spesa: - esercizio 2022: euro 1.500.000,00; esercizio 2023: euro 1.500.000,00; esercizio 2024: euro 1.500.000,00.

L'art. 6 non individua espressamente la copertura dell'onere, rinviando al bilancio di previsione. A tale riguardo, si rinvia alle considerazioni generali già svolte nella presenta relazione in merito all'ordinamento contabile (seconda parte, § 2).



CONCLUSIONI

1. Nel corso dell'esercizio finanziario per l'anno 2021, sono state emanate dalla Regione Emilia-Romagna, ventuno leggi regionali, di cui dieci recanti nuovi oneri per il bilancio regionale (cfr. tabella 1 di cui al § 2.3 della seconda parte della presente relazione).

1.1. Quanto al rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., nella quasi generalità dei casi, le relative norme finanziarie delle leggi onerose risultano in linea con detto precetto (cfr. terza parte della relazione).

1.2. Due norme risultano prive di copertura (cfr. seconda parte della relazione, § 2.5):

A. la previsione di cui alla legge regionale 9 febbraio 2021, n. 1, che prevede un incremento della partecipazione regionale nella società Piacenza expo S.p.A., alla quale la Regione fa fronte utilizzando come modalità di copertura 600.000 euro appositamente stanziati a preventivo nel fondo speciale. Tuttavia, l'aver la legge individuato l'onere in relazione al valore complessivo della partecipazione al momento dell'approvazione del testo, e non all'individuato desiderato valore massimo di incremento (art. 1, comma 1, della legge regionale), e cioè fino a euro 761.000, della partecipazione stessa, espone, per differenza, a mancata copertura dell'onere in questione;

B. la disposizione di cui all'art. 37 della legge regionale 20 maggio 2021, n. 4., che amplia la platea dei beneficiari del contributo regionale già previsto per l'acquisto di un veicolo ad alimentazione ibrida di prima immatricolazione, autorizzando lo scorrimento delle graduatorie già in essere. La norma individua, infatti, il mezzo di copertura (riduzione di stanziamenti già autorizzati) ma non quantifica l'onere, sebbene la scheda tecnico-finanziaria chiarisca che esso è pari a 450.000 euro. La norma rimane pertanto formalmente priva di copertura, in quanto il suo contenuto prescrittivo non può ritenersi integrabile dalla scheda tecnico-finanziaria.

2. Su un piano più generale, attinente alla tecnica legislativa, la Sezione ritiene auspicabile una disciplina più sistematica del ciclo di bilancio da parte della Regione, segnatamente volta a migliorare un più stringente e leggibile legame di collegamento tra gli strumenti di programmazione del ciclo (*prius*) e il suo inverarsi nella legislazione di manovra nonché in quella onerosa via via approvata in corso di esercizio.

Solo l'affinamento delle tecniche di redazione dei testi normativi sul versante della ricostruzione, anche a posteriori, dei flussi finanziari, espressivi delle scelte effettuate dal legislatore nell'allocazione e destinazione delle risorse, può concorrere, in definitiva, a offrire l'indispensabile apparato informativo idoneo a consentire, in occasione della dialettica esecutivo/assemblea legislativa (che in modo solenne si realizza pienamente, quale *posterius*, in occasione dell'annuale approvazione del rendiconto generale della Regione), la più consapevole valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi e, in ultima analisi, delle politiche pubbliche perseguite.



Una più puntuale regolamentazione, a livello regionale, degli strumenti di programmazione e di gestione del ciclo, in armonia con i precetti costituzionali e con le prescrizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, costituisce garanzia tanto di una migliore trasparenza e coordinamento dell'assetto programmatico e di governo della manovra da parte dell'esecutivo quanto, in via dinamica, del processo decisionale proprio dell'Assemblea legislativa (cfr. seconda parte della relazione, § 2.2). A tale ultimo riguardo, in virtù delle ulteriori osservazioni svolte sulla tecnica legislativa seguita dalla Regione nel 2021 (cfr. seconda parte della relazione, § 2.6), la Sezione, nel confidare, sul piano del metodo, nella redazione di sempre più accurate clausole di monitoraggio, mirate a compiutamente rappresentare l'essenziale raccordo della triade titolo legislativo/previsione di bilancio/risultati finanziari, anche ai fini delle valutazioni in itinere ed ex post (e cioè nella sede del giudizio di parificazione) delle coperture oggetto di vaglio ex ante in occasione della presente relazione, auspica altresì, da parte dei competenti organi regionali, una riflessione finalizzata a individuare spazi di miglioramento anche sotto il profilo dell'analisi di impatto economico-finanziario della legislazione regionale (esito delle politiche pubbliche eventualmente sottese a plurime ma convergenti scelte legislative), curando la qualità delle connessioni tra il DEFR e il suo concreto operare nella legislazione regionale.







r_emi.ro.Giunta - Prot. 04/04/2022.0330772.E Copia conforme dell'originale sottoscritto digitalmente da SCOGNAMIGLIO MARCO

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

