



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 2022

*(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. 48/2023/RQ



CORTE DEI CONTI



r_emiro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E





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 2022

*(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)*



Magistrati relatori:

dott. Marco Scognamiglio

dott. Antonino Carlo

Ha collaborato: dott.ssa Elena Garattoni



INDICE

DELIBERAZIONE	9
PREMESSA: LA RELAZIONE ANNUALE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO.....	13
1 PRIMA PARTE: IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO.....	14
1.1 IL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA.....	14
1.2 LA MORFOLOGIA DELL'ONERE RECATO DALLA LEGGE.....	14
1.3 LA QUANTIFICAZIONE DELL'ONERE.....	15
1.4 LA RELAZIONE TECNICA.....	16
1.5 I MEZZI DI COPERTURA.....	17
1.6 LE SPESE A CARATTERE CONTINUATIVO O PLURIENNALE.....	18
2 SECONDA PARTE: LA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NELL'ESERCIZIO 2022.....	20
2.1 IL CONTRADDITTORIO CON LA REGIONE.....	20
2.2 CONSIDERAZIONI SULL'ORDINAMENTO CONTABILE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.....	20
2.3 CONSIDERAZIONI SULLA SCHEDA TECNICO-FINANZIARIA.....	22
2.4 ULTERIORI CONSIDERAZIONI SULLA TECNICA LEGISLATIVA.....	23
2.5 LE LEGGI EMANATE DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NEL 2022.....	25
2.6 LE MODALITÀ DI COPERTURA UTILIZZATE DALLA REGIONE NELL'ANNO 2022.....	31
3 TERZA PARTE: L'ESAME DELLE SINGOLE LEGGI DI SPESA APPROVATE NEL 2022 DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.....	37
3.1 LEGGE REGIONALE 24 GENNAIO 2022, N.1.....	37
3.2 LEGGE REGIONALE 10 FEBBRAIO 2022, N.2.....	37
3.3 LEGGE REGIONALE 24 MARZO 2022, N.3.....	38
3.4 LEGGE REGIONALE 8 APRILE 2022, N.4.....	38
3.5 LEGGE REGIONALE 27 MAGGIO 2022, N.5.....	39
3.6 LEGGE REGIONALE 3 AGOSTO 2022, N. 11.....	39
3.7 LEGGE REGIONALE 3 AGOSTO 2022, N.12.....	40
3.8 LEGGE REGIONALE 29 SETTEMBRE 2022, N. 13.....	41
3.9 LEGGE REGIONALE 3 OTTOBRE 2022, N.14.....	42
3.10 LEGGE REGIONALE 20 OTTOBRE 2022, N.15.....	42
3.11 LEGGE REGIONALE 27 OTTOBRE 2022, N.16.....	42
3.12 LEGGE REGIONALE 27 OTTOBRE 2022, N.17.....	43
3.13 LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2022, N.19.....	44
3.14 LEGGE REGIONALE 24 NOVEMBRE 2022, N.20.....	45
3.15 LEGGE REGIONALE 15 DICEMBRE 2022, N.21.....	45
3.16 LEGGE REGIONALE 15 DICEMBRE 2022, N.22.....	45
3.17 LEGGE REGIONALE 27 DICEMBRE 2022, N.23.....	46
3.18 LEGGE REGIONALE 27 DICEMBRE 2022, N.24.....	47
4 CONCLUSIONI.....	51



r_emi.ro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E





DELIBERAZIONE

r_emi.ro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E



Deliberazione n. 48/2023/RQ



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 12 aprile 2023

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna approvate nel 2022

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 D.Lgs. n. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 L. 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 deliberazione n. 195/2022/INPR di questa Sezione regionale di controllo con la quale è stata approvata la programmazione delle attività per l'anno 2023;

Vista la nota istruttoria prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 667 del 2 febbraio 2023;

Vista la risposta della Regione acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 968 del 3 marzo 2023;

Vista l'ordinanza Presidenziale n. 34 del 11 aprile 2023 con la quale la Sezione è stata convocata per l'adunanza del 12 aprile 2023;

Uditi i relatori Marco Scognamiglio e Antonino Carlo;

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 2022" (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, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te:

- 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;

e mediante posta elettronica certificata:

- 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 deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 12 aprile 2023.



Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il relatore
Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Il relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 18 aprile 2023

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)

r_emiro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E





RELAZIONE

PREMESSA: LA RELAZIONE ANNUALE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO.

Secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213: ¹ «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 Repubblica e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

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 (art. 81, terzo comma, Cost.), 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.

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2022.



¹ Nel testo modificato dall'art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 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.

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 L. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo quanto espressamente disposto dall'art. 19, co. 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.

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).

Il principio di copertura si impone quindi anche al legislatore regionale. La Corte costituzionale ha infatti costantemente affermato che:

a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura (tra le moltissime, 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 (tra le moltissime, 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 annuale³ (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

1.2 La morfologia dell'onere recato dalla legge.

La verifica della copertura delle leggi di spesa 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;

³ 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



c) individuazione dei mezzi di copertura.

Occorre dunque muovere dall'individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma. L'onere può 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.⁴

1.3 La quantificazione dell'onere.

Il secondo passaggio attiene alla quantificazione dell'onere, che deve riguardare ognuna delle annualità nelle quali esso è destinato a manifestarsi.

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” (Corte cost., sentenze n. 75 del 2012, n. 213 del 2008; v. anche, tra le moltissime: 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 ed in assenza spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese, “costituisce una mera clausola di stile” (sentenza n. 18 del 2013).

Per giurisprudenza costituzionale costante, inoltre, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima, per mancanza di copertura, non soltanto per spese

⁴ 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 stanziamenti:

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

Anteriormente alle modifiche apportate all'art. 21 della Legge n. 196 del 2009 dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, le spese si distinguevano in non rimodulabili e rimodulabili (comma 5). 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. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. 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).



obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo “ipotetici” (tra le molte, Corte cost., sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Più di recente, la Corte costituzionale (sentenza n. 155 del 2022) ha ravvisato la violazione del parametro costituzionale dell’art. 81 Cost. in assenza di una quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla norma impugnata, a tal fine richiamando la propria stessa giurisprudenza per la quale devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui l’individuazione degli interventi risulti priva di una “chiarezza finanziaria minima” (sentenza n. 227 del 2019).

La quantificazione deve basarsi su misurazioni certe o comunque contraddistinte da un ragionevole grado di certezza, in quanto supportate da stime puntuali.

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 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 coperture⁵.

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.

La Corte costituzionale ha più volte rimarcato l’importanza della relazione tecnica per la quantificazione degli oneri. Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un’apposita istruttoria, con 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).

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che la relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa 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

⁵ 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.



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.

La giurisprudenza contabile ha altresì puntualizzato che la relazione tecnica deve considerarsi finalizzata a fornire elementi informativi sul testo normativo non solo per “i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata innovativa, in primis finanziaria, del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

1.5 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, co. 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, co. 1, lett. a-bis);
- iii. riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (art. 17, co. 1, lett. b);
- iv. modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (art. 17, co. 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.

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 ovviamente 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 una 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 entrate in conto capitale nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate.

Nel caso di ricorso a mezzi esterni 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 diversa, modificando unilateralmente la destinazione delle risorse attribuite dallo Stato (sentenza 156 del 2021).

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).

1.6 Le spese a carattere continuativo o pluriennale.

L’onere recato dalla legge può essere **pluriennale** o **continuativo**, se destinato a ripetersi per più annualità, ovvero **occasionale**.



Si definiscono **di carattere continuativo** le spese 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. 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 in esame prevede che con tale legge 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 discrezionale⁶.

⁶ 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.



2 **SECONDA PARTE: LA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NELL'ESERCIZIO 2022.**

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, che si è svolto in forma cartolare. Con nota istruttoria del 2 febbraio 2023, sono stati chiesti chiarimenti alla Regione in ordine ai profili di possibile criticità emergenti dall'analisi dei testi normativi. Pervenuta in data 3 marzo 2023 la nota scritta di replica sulle osservazioni formulate dalla Sezione, tali repliche sono state prese in considerazione per la stesura della relazione finale, consentendo di superare in alcuni casi le perplessità evidenziate dalla Sezione.

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

In esito al contraddittorio avuto in occasione delle 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.

È comunque tuttora in vigore la Legge Regionale 15 novembre 2001, n. 40, recante l'ordinamento contabile della Regione.

La Sezione ritiene utile ribadire, in via generale, che, laddove le disposizioni ivi recate si presentino in non totale armonia con la subentrata normativa nazionale (legge n. 243/2012 e d.lgs. 118/2011), esse non possono trovare applicazione da parte della Regione.

Il citato allegato 4/1 del d.lgs. 118/2011 elenca i seguenti documenti di **programmazione** delle Regioni: a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFR); b) la Nota di aggiornamento del DEFR; 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.

Al riguardo va evidenziato che la normativa nazionale lascia spazi di regolamentazione alla Regione, per quanto riguarda la facoltà di introdurre negli ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati alla manovra di bilancio, con cui disporre «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR» (allegato 4/1); la regolamentazione delle variazioni di bilancio (art.51 co. 3); le modalità ed i limiti di prelievo dai fondi di riserva (art. 48, co. 2).



La Sezione ritiene che una puntuale regolamentazione a livello regionale degli strumenti del ciclo di bilancio, in armonia con i precetti costituzionali e con le prescrizioni del d.lgs. n. 118/2011, sia in grado di garantire la migliore efficacia e trasparenza al ciclo di bilancio, anche in termini di effettivo governo del processo decisionale da parte dell'Assemblea legislativa.

Anche nel 2022, la Regione ha approvato, con la legge 27 dicembre 2021, n. 23, **disposizioni collegate alla legge di stabilità**.

La Sezione prende positivamente atto del recepimento, da parte della Regione, delle osservazioni formulate in occasione dell'esame delle leggi approvate nel 2021, in quanto la scheda tecnico-finanziaria fornisce elementi informativi in merito al raccordo fra le previsioni normative del collegato e le disposizioni programmatiche contenute nel DEFR, in modo tale da illustrare gli obiettivi del DEFR alla cui attuazione la legge medesima contribuisce.

La **legge di stabilità** regionale (Legge Regionale 27 dicembre 2022, n. 24) contiene norme che introducono nuovi oneri.

A tale riguardo, va preliminarmente evidenziato che le finalità della legge di stabilità regionale, indicate dall'art. 38, co. 2, del d.lgs. 118/2011, vanno ricondotte essenzialmente alla rimodulazione di stanziamenti già esistenti.⁷

La Sezione ritiene che non sia da ritenersi in disarmonia con l'ordinamento contabile la previsione di nuovi oneri nella legge di stabilità. Tuttavia, in questa evenienza, le previsioni innovative dovrebbero essere corredate dalla scheda tecnico-finanziaria, che risulta invece omessa dalla Regione.

In istruttoria, la Regione ha chiarito di ritenere che, poiché alle autorizzazioni di spesa contenute nella legge di stabilità si fa fronte con le risorse indicate nel bilancio, tale legge non dovrebbe essere accompagnata dalla scheda tecnico-finanziaria.

La Sezione ritiene che tale prospettazione non sia condivisibile.

⁷ Più analiticamente, ai sensi dell'allegato 4/1 al medesimo D.Lgs. 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 oltre 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, confludone 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



Infatti, come si è chiarito nella prima parte della presente relazione, il momento logico della quantificazione dell'onere va tenuto distinto da quello dell'individuazione del mezzo di copertura.

Pertanto, se è vero che, per la natura stessa della legge di stabilità, la copertura può essere individuata nella legge di bilancio, contestualmente approvata, ciò non implica che le previsioni che introducono nuovi oneri non debbano previamente provvedere alla quantificazione degli stessi.

Tale quantificazione deve essere assistita da una analisi di tutte le variabili rilevanti, che deve essere svolta nella scheda tecnico-finanziaria.

In relazione, quindi, ai contenuti innovativi della legge di stabilità, occorre predisporre la scheda tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione, come per qualsiasi altra norma che importi nuovi oneri per il bilancio regionale.

Diverso il caso in cui la legge di stabilità si limiti alla rimodulazione degli stanziamenti di natura discrezionale già esistenti, nel qual caso non sarà necessaria alcuna scheda tecnico-finanziaria.

2.3 Considerazioni sulla scheda tecnico-finanziaria.

In relazione alla legislazione di spesa regionale del 2022, si rilevano alcune lacune nella redazione della scheda tecnico-finanziaria.

Ad esempio, la scheda tecnico-finanziaria della Legge regionale 24 marzo 2022, n.3, risulta priva dei dati numerici indispensabili al fine di attestare la sostanziale invarianza del gettito atteso rispetto a quello quantificato sulla base della normativa previgente (dati comunque acquisiti, dalla Sezione, in sede istruttoria).

Altro caso è quello della scheda della legge regionale 29 settembre 2022, n.13, la quale (v. in dettaglio par. 3.8 della relazione) afferma che l'aumento della partecipazione regionale nella società Bolognafiere S.p.A. andrebbe interpretato come incrementativo rispetto al precedente massimale, che tuttavia risulta superiore al valore della partecipazione al momento dell'emanazione della legge. Al riguardo, la Regione medesima, in sede istruttoria,⁸ ha invece chiarito che la legge in esame intende – com'è corretto - autorizzare l'incremento della partecipazione nei limiti delle risorse stanziare in bilancio.

Sul punto merita essere rammentato che questa Sezione regionale di controllo ha già affrontato il tema delle autorizzazioni di spesa per l'incremento delle quote di partecipazione. Nella relazione sulle leggi emanate nel 2021, infatti, è stato esaminato il caso della legge regionale n. 9 febbraio 2021, n.1, di autorizzazione all'incremento della partecipazione alla società Piacenza Expo S.p.A. fino all'importo di 761.000,00 euro. La Sezione ha, in quell'occasione, evidenziato che la legge così

⁸ In occasione dell'esame del rendiconto per l'esercizio 2021 e del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per il triennio 2022-2024, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213 (del. di questa Sezione regionale di controllo n. 177/2022/FRG)



formulata risultava formalmente priva di copertura, in quanto avrebbe dovuto autorizzare un impegno di spesa determinato (600.000,00 euro, nella fattispecie). La Sezione, pertanto, prende positivamente atto della migliore formulazione della legge n. 13 del 2022, ma invita la Regione a perseguire una maggiore chiarezza della scheda tecnico-finanziaria.

2.4 Ulteriori considerazioni sulla tecnica legislativa

Nella scorsa edizione di questa relazione, era stata evidenziata l'opportunità di prevedere clausole di monitoraggio circa l'effettiva destinazione delle risorse nel caso di norme che assegnano finanziamenti a scopi predeterminati, demandando alla Giunta tutte le attività finalizzate alla concreta attuazione delle disposizioni. La Sezione prende positivamente atto del grado di riscontro fornito a tali osservazioni, considerato che numerose sono le leggi emanate nel 2022 che contengono nel testo una clausola valutativa⁹.

Sotto un differente profilo, occorre osservare che non sempre gli interventi delle leggi regionali a sostegno di alcuni settori economici sono esplicitamente accompagnati, nella scheda tecnico-finanziaria, da una analisi del quadro generale dell'economia che dia conto dei criteri di selezione degli aiuti. Va allora rammentato, in via generale, che misure a sostegno di un particolare settore dovrebbero inserirsi in un quadro programmatico che illustri le ragioni del sostegno selezionato proprio in favore di quel settore e non di altri, anche al fine di consentire una valutazione d'impatto delle politiche pubbliche, rilevante a fini di controllo strategico. Si cita al riguardo lo scarno contenuto informativo posto a corredo della legge regionale 27 ottobre 2022, n.17, che è stato integrato solo in sede istruttoria¹⁰.

Sempre in ordine alla tecnica legislativa, con riguardo alla legge regionale 27 dicembre 2022, n.24, la Sezione osserva che la formulazione letterale di alcune disposizioni ivi contenute, che predeterminano il valore unitario del contributo istituito dalla medesima legge, non appaiono le più idonee a fronte dell'onere di natura discrezionale che esse intendono: v. *infra*, 3.18.

Da ultimo, giova affrontare il tema della novella legislativa, richiamando la Regione ad un più puntuale coordinamento dei testi. In proposito, con riferimento alla legge regionale 15 novembre 2022, n.19, che reca modifiche alla legge regionale 27 maggio 2015, n.5, è stata rilevata l'inconferenza di alcuni riferimenti normativi riferiti al testo di quest'ultima in seguito alle modifiche

⁹ Esempi di clausole valutative: L.R. n. 1/2022 (art.14), L.R. n.2/2022 (art.8), L.R. n.4/2022 (art.3), L.R. n. 5/2022 (art.8), L.R. n. 12/2022 (art.8), L.R. 14/2022 (art.6), L.R. n. 20/2022 (art.8), L.R. n. 21/2022 (art.7), L.R. n. 24/2022 (art. 9, c. 20).

¹⁰ Anche la relazione illustrativa allegata alla deliberazione della Giunta regionale n. 1162 dell'11 luglio 2022, che approva il progetto di legge, non fornisce maggiori chiarimenti.



apportate (seppure frutto di un refuso che la Regione, in istruttoria, si è impegnata ad aggiornare con un prossimo testo normativo).

r_emiro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E



2.5 Le leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2022.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2022, sono state emanate venticinque leggi regionali.

La tabella 1 riporta i contenuti di ognuna, distinguendo tra leggi che introducono nuovi oneri a carico del bilancio regionale (leggi onerose) e leggi 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 2022.

Leggi onerose	Leggi non onerose	Contenuto	Modalità di copertura impiegata
L.R. 24 gennaio 2022, n.1		Norme in materia di agricoltura sociale	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011 per gli esercizi 2022 e 2023. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
	L.R. 10 febbraio 2022, n.2	Riconoscimento e valorizzazione delle abitazioni e degli studi di esponenti del mondo della storia, della cultura, delle arti, della politica, della scienza e della spiritualità della regione Emilia-Romagna, denominate	



		"case e studi delle persone illustri"	
	L.R. 24 marzo 2022, n.3	Disposizioni in materia tributaria	
	L.R. 8 aprile 2022, n.4	Misure urgenti di solidarietà con la popolazione dell'Ucraina	
L.R. 27 maggio 2022, n.5		Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011 per gli esercizi 2022 e 2023. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
	L.R. 27 maggio 2022, n.6	Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23 (costituzione e funzionamento della consulta di garanzia statutaria) e alla legge regionale 23 luglio 2014, n. 21 (norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale	



	L.R. 21 giugno 2021, n.7	Modifiche alla legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (sviluppo regionale della società dell'informazione)	
	L.R. 28 luglio 2022, n.8	Rendiconto generale della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2021	
	L.R. 28 luglio 2022, n.9	Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2022-2024	
	L.R. 28 luglio 2022, n.10	Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2022-2024	
L.R. 3 agosto 2022, n.11		Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022. altri interventi di adeguamento normativo	Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011
L.R. 3 agosto 2022, n.12		Disposizioni in materia di cooperative di comunità	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011.

L.R. 29 settembre 2022, n.13		Autorizzazione all'incremento della partecipazione regionale alla società Bolognafiere spa	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011.
L.R. 3 ottobre 2022, n.14		Norme in materia di sostegno ai carnevali storici	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
L.R. 20 ottobre 2022, n.15		Partecipazione all'associazione "European Chemical Regions Network"	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
L.R. 27 ottobre 2022, n.16		Partecipazione all'associazione Liberation Route Italia. Modifica alla legge regionale 3 marzo 2016	Rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati nel bilancio di

		n. 3 (memoria del Novecento. promozione e sostegno alle attività di valorizzazione della storia del Novecento in Emilia-Romagna. partecipazione della Regione	previsione della Regione Emilia-Romagna, con riferimento alla legge regionale n. 3 del 2016
L.R. 27 ottobre 2022, n.17		Interventi urgenti a sostegno del settore agricolo, agroalimentare, ittico e delle bonifiche	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.
	L.R. 7 novembre 2022, n.18	Sostituzione del Presidente da parte del Vicepresidente in caso di cessazione anticipata degli organi – modifiche agli articoli 32, 43, comma 1, lettera b), e 69, comma 1, lettera a), della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 (statuto della regione Emilia-Romagna	
	L.R. 15 novembre 2022, n.19	Modifiche alla legge regionale 27 maggio 2015, n. 5 (diritti di	

		<p>cittadinanza e politiche di coesione globale tramite la valorizzazione delle relazioni tra gli emiliano-romagnoli nel mondo. abrogazione della legge regionale 24 aprile 2006, n. 3 (interventi a favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo) e all'allegato n. 1 della legge regionale 5 maggio 2016, n. 6</p>	
L.R. 24 novembre 2022, n.20		<p>Disposizioni per l'istituzione di un fondo a sostegno dei comuni dell'Emilia-Romagna in situazioni di squilibrio finanziario</p>	<p>Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. Per gli esercizi successivi al 2024 rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi dell'art.38.</p>
L.R. 15 dicembre 2022, n.21		<p>Riconoscimento e valorizzazione dei cimiteri monumentali e storici della regione Emilia-Romagna, modifiche alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 18 (norme in</p>	<p>Rinvio agli stanziamenti annualmente autorizzati nel bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna, con</p>

		materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali)	riferimento alla legge regionale n. 18 del 2000
L.R. 15 dicembre 2022, n.22		Integrazione regionale per il finanziamento del servizio sanitario regionale	Riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa
	L.R. 27 dicembre 2022, n.23	Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2023	
L.R. 27 dicembre 2022, n.24		Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023-2025 (legge di stabilità regionale 2023)	
L.R. 27 dicembre 2022, n.25		Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2023-2025	

2.6 Le modalità di copertura utilizzate dalla Regione nell'anno 2022.

La modalità prevalente 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.

Nel bilancio di previsione 2022-2024, la Regione ha previsto il finanziamento sia del fondo speciale per le spese correnti (con uno stanziamento iniziale pari a 7.671.000 euro nell'esercizio 2022, 8.486.000 euro nell'esercizio 2023 e 3.611.000 euro nell'esercizio 2024) sia del fondo speciale per le spese di investimento (con uno stanziamento iniziale pari a 16.400.000 euro nell'esercizio 2023 e 23.610.000 nell'esercizio 2024) 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).

Il prospetto allegato al bilancio medesimo, che fornisce una sintetica descrizione dei provvedimenti legislativi di cui era previsto il perfezionamento con i relativi oneri per il triennio di riferimento, viene qui riprodotto nella tabella 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 2022-2024						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2022	2023	2024	Totale
33	1	Ricapitalizzazione società fieristiche	2.000.000	2.000.000	0	4.000.000
33	2	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000
5	3	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	50.000	25.000		75.000
1	4	Sisma 2012 - sviluppo piano territoriale	100.000	100.000		200.000
12	5	Comunità energetiche	200.000	150.000		350.000
33	6	Celebrazione anniversari		100.000	100.000	200.000
34	7	Biodistretti	80.000			80.000
12	8	Cooperative di comunità	100.000			100.000
5	9	Interventi nel settore agricolo	950.000	1.450.000	500.000	2.900.000
Totale			3.480.000	4.825.000	1.600.000	9.905.000
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2022	2023	2024	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	16.500.000	25.500.000	42.000.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Bilancio di previsione 2022-2024

Per effetto delle rimodulazioni disposte in sede di assestamento del bilancio, il prospetto allegato al bilancio di previsione assestato risulta modificato come evidenziato nella tabella seguente.

Complessivamente, l'accantonamento risulta incrementato di 9.863.000 euro per le spese correnti e di 1.000.000 di euro per le spese d'investimento (cfr. del. di questa Sezione regionale di controllo n. 177/2022/FRG).



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 2022-2024 assestato						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2022	2023	2024	Totale
33	1	Ricapitalizzazione società fieristiche	2.500.000	0	0	2.500.000
33	2	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000
5	3	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	50.000	25.000	0	75.000
1	4	Sisma 2012 - sviluppo piano territoriale	100.000	100.000	0	200.000
12	5	Comunità energetiche	200.000	150.000	0	350.000
33	6	Celebrazione anniversari	0	100.000	100.000	200.000
34	7	Biodistretti	10.000	0	0	10.000
12	8	Cooperative di comunità	100.000	200.000	200.000	500.000
5	9	Interventi nel settore agricolo	0	3.600.000	1.100.000	4.700.000
33	10	partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione "European chemical regions network"	11.000	11.000	11.000	33.000
33	11	Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad alta specializzazione in Emilia-Romagna	0	2.000.000	0	2.000.000
34	12	Contributi straordinari ad enti locali soggetti ad eventi alluvionali	200.000	0	0	200.000
33	13	Bicentenario Felice Giani	0	100.000	0	100.000
35	14	Istituzione di un fondo a sostegno dei comuni in situazioni di squilibrio finanziario	50.000	300.000	300.000	650.000
35	15	Norme in materia di sostegno ai carnevali storici	200.000	200.000	200.000	600.000
33	16	Promozione della cultura della legalità del lavoro	1.000.000	0	0	1.000.000
33	17	Fondo di rotazione a favore degli enti locali	250.000	0	0	250.000
35	18	Tutela previdenziale mediante partecipazione a forme pensionistiche complementari	3.000.000	700.000	700.000	4.400.000
Totale			7.671.000	8.486.000	3.611.000	19.768.000
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2022	2023	2024	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	16.400.000	23.610.000	42.000.000
5	2	Interventi nel settore agricolo	0	1.000.000	0	1.000.000
Totale			0	17.400.000	23.610.000	43.000.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione al Bilancio di previsione 2022-2024

Nel corso dell'esercizio 2022, sono state emanate nove leggi regionali che individuano quale modalità di copertura gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali:

- Legge regionale 24 gennaio 2022, n. 1, «Norme in materia di agricoltura sociale»;
- Legge regionale 27 maggio 2022, n. 5, «Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente»;



- Legge regionale 3 agosto 2022, n.11, «Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022. Altri interventi di adeguamento normativo»;
- Legge regionale 3 agosto 2022, n. 12, «Disposizioni in materia di cooperative di comunità»;
- Legge regionale 29 settembre 2022, n.13, «Autorizzazione all’incremento della partecipazione regionale alla società Bolognafiere S.p.A.»;
- Legge regionale 3 ottobre 2022, n.14, «Norme in materia di carnevali storici»;
- Legge regionale 20 ottobre 2022, n.15, «Partecipazione all’associazione “European chemical regions network»;
- Legge regionale 27 ottobre 2022, n. 17, «Interventi urgenti a sostegno del settore agricolo, agroalimentare, ittico e delle bonifiche»;
- Legge regionale 24 novembre 2022, n. 20 «Disposizioni per l’istituzione di un fondo a sostegno dei comuni dell’Emilia-Romagna in situazioni di squilibrio finanziario»;

Dopo l’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di cui sopra, la Giunta regionale ha disposto con proprie deliberazioni le variazioni di bilancio, prelevando dai fondi speciali le somme da iscrivere in aumento delle autorizzazioni di spesa. Al 31 ottobre 2022 risultano adottati i seguenti atti:

- con deliberazione di Giunta n. 1612 del 28 settembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.12/2022 con prelievo delle somme accantonate nell’ambito del fondo speciale per 100.000 nell’esercizio 2022, 200.000 nell’esercizio 2023 e 200.000 nell’esercizio 2024 e dotazione dei capitoli di spesa U22265 per 50.000 nel 2023 e 50.000 nel 2024, U22267 per 100.000 nel 2022, 150.000 nel 2023 e 150.000 nel 2024;
- con deliberazione di Giunta n. 1614 del 28 settembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione dell’art.27 della Legge regionale n.11/2022 con prelievo delle somme accantonate nell’ambito del fondo speciale di 1.000.000 euro per l’esercizio 2022 e dotazione dei capitoli di spesa U23004 per 30.000 euro e U23006 per 970.000 euro;
- con deliberazione di Giunta n. 1673 del 10 ottobre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.1/2022 con prelievo delle somme accantonate nell’ambito del fondo speciale di 50.000 per l’esercizio 2022 e 25.000 per l’esercizio 2023 e dotazione del capitolo di spesa U18301;
- con deliberazione di Giunta n. 1674 del 10 ottobre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.13/2022 con prelievo delle somme accantonate



nell'ambito del fondo speciale per 2.500.000 euro e dotazione, di pari importo, del capitolo di spesa U22220;

- con deliberazione di Giunta n. 1793 del 24 ottobre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.11/2022 (art.35) con prelievo delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale di 200.000 euro per l'esercizio 2022 e dotazione del capitolo di spesa U47189;

- con deliberazione di Giunta n. 1909 del 7 novembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.15/2022 con prelievo delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale di 11.000 euro per gli esercizi 2022, 2023 e 2024 e dotazione del capitolo di spesa U23335;

- con deliberazione di Giunta n. 1968 del 14 novembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n. 17/2022 con prelievo delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 4.600.000 euro nel 2023 e 1.100.000 euro nel 2024 e dotazione dei capitoli di spesa U16406 per 200.000 euro nel 2023 e 100.000 nel 2024, U18434 per 1.300.000 euro nel 2023 e 500.000 nel 2024, U18436 per 1.000.000 nel 2023, U78157 per 1.500.000 euro nel 2023, U78159 per 600.000 euro nel 2023, 500.000 euro nel 2024;

- con deliberazione di Giunta n. 1970 del 14 novembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.14/2022 con prelievo delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale di 200.000 euro per gli esercizi 2022, 2023 e 2024 e dotazione dei capitoli di spesa U70505 di 200.000 euro per l'esercizio 2022, U70507 per 100.000 euro negli esercizi 2023 e 2024, U70509 e U70511 di 50.000 euro ciascuno per gli esercizi 2023 e 2024;

- con deliberazione di Giunta n. 2080 del 28 novembre 2022 è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n. 20/2022 con prelievo delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 50.000 euro negli esercizi 2022, 2023 e 2024 e dotazione di pari importo del capitolo di spesa U03204.

Con Legge regionale n. 22/2022, che reca oneri la cui copertura finanziaria avviene tramite la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa a valere sull'esercizio 2022, viene disposta, fra l'altro, una riduzione di 3.000.000 di euro delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per l'esercizio 2022.

La tabella seguente riassume le descritte movimentazioni.



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

Descrizione	SPESE CORRENTI		
	2022	2023	2024
A Stanziamento iniziale	3.480.000	4.825.000	1.600.000

Variazioni in aumento

Assestamento di bilancio	4.191.000	3.661.000	2.011.000
B Totale variazioni (+)	4.191.000	3.661.000	2.011.000

Variazioni in diminuzione

DGR 1612 del 28/09/2022 (L.R. n. 12/2022)	100.000	200.000	200.000
DGR 1614 del 28/09/2022 (L.R. n. 11/2022)	1.000.000		
DGR 1673 del 10/10/2022 (L.R. n. 1/2022)	50.000	25.000	
DGR 1674 del 10/10/2022 (L.R. n. 13/2022)	2.500.000		
DGR 1793 del 24/10/2022 (L.R. n. 11/2022, art. 35)	200.000		
DGR 1909 del 07/11/2022 (L.R. n. 15/2022)	11.000	11.000	11.000
DGR 1968 DEL 14/11/2022 (L.R. N.17/2022)		3.600.000	1.100.000
DGR 1970 del 14/11/2022 (L.R. n. 14/2022)	200.000	200.000	200.000
L.R. n. 22/2022	3.000.000		
DGR 2080 del 28/11/2022 (L.R. n. 20/2022)	50.000	300.000	300.000
C Totale variazioni (-)	7.111.000	4.336.000	1.811.000
Disponibile (A+B-C)	560.000	4.150.000	1.800.000

Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO		
	2022	2023	2024
D Stanziamento iniziale	0	16.500.000	25.500.000
Variazioni in aumento			
Assestamento di bilancio		900.000	
E Totale variazioni (+)	0	900.000	0
Variazioni in diminuzione			
Assestamento di bilancio	0	0	1.890.000
DGR 1968 del 14/11/2022 (L.R. n. 17/2022)	0	1.000.000	0
F Totale variazioni (-)	0	1.000.000	1.890.000
Disponibile da impegnare (D+E-F)	0	16.400.000	23.610.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione regionale di controllo sui dati del Bilancio di previsione 2022-2024 e relativi provvedimenti di variazione

Si evidenzia che la consistenza del fondo speciale, al netto delle riduzioni disposte con legge, risulta, per ciascun esercizio, coerente rispetto all'ammontare delle autorizzazioni di spesa coperte dal fondo medesimo.



3 TERZA PARTE: L'ESAME DELLE SINGOLE LEGGI DI SPESA APPROVATE NEL 2022 DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.

3.1 Legge regionale 24 gennaio 2022, n.1.

La legge n. 1 disciplina la materia dell'agricoltura sociale.

L'articolo 9 individua le possibili misure di sostegno, dirette e indirette, adottabili dalla Regione, tra le quali vi è la incentivazione di investimenti o di interventi per l'adeguamento e l'allestimento delle fattorie sociali. In relazione a tale misura di sostegno, il secondo comma demanda ad una successiva deliberazione di Giunta regionale l'individuazione dei criteri di ammissibilità e delle modalità di concessione ed erogazione degli aiuti.

La clausola valutativa di cui all'articolo 14 prevede che l'Assemblea legislativa controlli l'attuazione della legge e ne valuti i risultati ottenuti sulla base di una relazione presentata dalla Giunta regionale a cadenza biennale.

L'art. 15, nella formulazione originale della norma, individua il mezzo di copertura come segue:

- per gli esercizi 2022 e 2023, mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale del bilancio di previsione 2021-2023;

-per gli esercizi successivi al 2023, mediante 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

La scheda tecnico-finanziaria quantifica l'onere in 50.000,00 euro per l'esercizio finanziario 2022 ed in 25.000,00 euro per l'esercizio finanziario 2023.

Tale modalità di determinazione dell'onere è formalmente scorretta, in quanto l'entità del prelievo dal fondo speciale deve essere determinata nella legge, mentre la scheda tecnico-finanziaria dovrebbe provvedere alla illustrazione dei criteri per la determinazione degli oneri, inoltre la copertura avrebbe dovuto essere determinata con riferimento al bilancio di previsione 2022-2024 rinviando per gli esercizi successivi al 2024 alle autorizzazioni disposte con la legge di bilancio.

Il testo dell'art.15 è stato successivamente modificato dall'art. 11 della legge regionale 3 agosto 2022, n. 11, che è intervenuto sul triennio di riferimento del bilancio imputando correttamente gli oneri al periodo 2022-2024 ed ha inserito nel testo della norma, al primo comma, la quantificazione degli oneri medesimi.

3.2 Legge regionale 10 febbraio 2022, n.2.

La legge n. 2 intende garantire la valorizzazione, la conservazione e la promozione dei beni e degli istituti culturali e contiene disposizioni di attuazione e integrazione della legge regionale 24 marzo 2000, n.18. Di conseguenza, secondo quanto riportato nella scheda tecnico finanziaria, la



legge non comporta nuovi oneri a carico del bilancio regionale in quanto gli interventi previsti trovano copertura nelle risorse finanziarie autorizzate con riferimento alla citata l.r. n. 18/2000 che, all'art.17, prevede, per la copertura degli oneri, il ricorso agli stanziamenti annualmente autorizzati nel bilancio di previsione.

3.3 Legge regionale 24 marzo 2022, n.3.

La legge n. 3 modifica le aliquote dell'addizionale regionale dell'Irpef.

La scheda tecnico-finanziaria non contiene alcuna stima analitica della variazione delle relative entrate ed appare pertanto carente sotto questo profilo.

In istruttoria, la Regione ha fornito elaborazioni numeriche che dimostrano come dagli effetti della norma dovrebbe derivare un incremento del gettito regionale pari allo 0,13%.

La Sezione ritiene di raccomandare che tali analisi accompagnino già la scheda tecnico-finanziaria.

L'articolo 2 introduce una clausola di salvaguardia, prevedendo che, nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi minori entrate rispetto alle previsioni, la Giunta regionale, prima della necessaria variazione di bilancio, è autorizzata a limitare la valenza autorizzatoria degli stanziamenti delle spese non obbligatorie del bilancio di previsione di ciascun esercizio, al fine di garantire gli equilibri di bilancio, ai sensi dell'art. 39, comma 4, del d.lgs. 118/2011.

3.4 Legge regionale 8 aprile 2022, n.4.

La legge n. 4 intende fornire sostegno alle popolazioni civili colpite dalla guerra in Ucraina. A tale fine si prevedono interventi a carattere umanitario, di cooperazione, di ricostruzione, di assistenza sociale e sanitaria, di alfabetizzazione linguistica e integrazione sociale, di supporto educativo ai minori.

La copertura viene individuata, dal secondo comma dell'art. 2, nelle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dall'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile

La legge non puntualizza gli interventi che intende finanziare e ne domanda l'attuazione alla Giunta, ma la clausola valutativa di cui all'articolo 3 prevede che l'Assemblea legislativa controlli l'attuazione della legge e ne valuti i risultati ottenuti sulla base di una relazione presentata dalla Giunta regionale, trascorsi sei mesi dall'entrata in vigore della legge e di seguito con cadenza annuale.



In istruttoria, la Regione ha confermato che tale relazione è stata regolarmente presentata la prima settimana di febbraio alla competente commissione.

3.5 Legge regionale 27 maggio 2022, n.5.

La legge n. 5 è finalizzata alla promozione e al sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, onde agevolare la produzione distribuita, lo scambio, l'accumulo e la cessione di energia rinnovabile per l'autoconsumo, ridurre la povertà energetica e sociale, perseguire l'indipendenza e l'autonomia energetica e realizzare forme di efficientamento e di riduzione dei prelievi energetici dalla rete.

La clausola valutativa di cui all'articolo 14 prevede che l'Assemblea legislativa controlli l'attuazione della legge e ne valuti i risultati ottenuti sulla base di una relazione presentata dalla Giunta regionale a cadenza biennale.

L'art. 9 determina il limite di spesa in 200.000 euro per l'esercizio 2022 e 150.000 euro per l'esercizio 2023 ed individua il mezzo di copertura come segue:

- per gli esercizi 2022 e 2023, mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale;
- gli esercizi successivi al 2024, mediante 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.

3.6 Legge regionale 3 agosto 2022, n. 11.

La legge n. 11 contiene abrogazioni e modifiche di norme regionali, con l'obiettivo dichiarato di semplificare il sistema normativo della Regione Emilia-Romagna.

L'art.3, comma 2, inserisce il comma 3-*quater* dell'articolo 8 della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, prevedendo il sostegno della Regione a progetti di formazione alla ricerca tramite il finanziamento annuale, all'Università degli Studi di Bologna, di una borsa di dottorato di ricerca. Secondo quanto riportato nella scheda tecnico-finanziaria, la modifica normativa non determinerebbe maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto il contributo viene erogato mediante l'utilizzo degli stanziamenti previsti con riferimento alla legge regionale n. 12/2003, nell'ambito della Missione 15, Programma 2.

L'art. 56 della legge n. 12/2003 prevede che «Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale» senza quindi individuare puntualmente le voci di bilancio su cui tale nuovo onere



dovrebbe gravare, sicché il rinvio a tale legge, operato dalla novella in esame, non consente di individuare con chiarezza neppure il mezzo di copertura.

In istruttoria, la Regione ha confermato che la volontà legislativa non è quella di creare nuovi oneri per il bilancio regionale ma quella di determinare una ulteriore possibile finalizzazione delle risorse annualmente stanziata nell'ambito della Missione 15.

L'art.28 dispone la costituzione di un fondo rotativo a favore degli enti locali, nel limite di 250.000 euro per l'esercizio 2022, per la progettazione degli interventi da realizzare e per la loro candidatura sulle risorse disponibili a livello regionale, nazionale e comunitario per identificare le soluzioni più efficaci perché le misure previste nel PNRR possano trovare la migliore implementazione in termini di benefico impatto sui territori.

Alla Giunta regionale è demandato l'atto con cui vengono stabilite la costituzione, gestione, accesso e monitoraggio del fondo rotativo a favore degli enti locali.

La norma individua il mezzo di copertura per l'esercizio 2022 e 2023, mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20.

In istruttoria la Regione ha chiarito di avere successivamente ritenuto di non dare attuazione alla previsione in esame in quanto, nel corso del 2022, altri enti avrebbero attivato analoghe misure a sostegno degli enti locali.

L'art.35 riconosce contributi straordinari, nel limite massimo di 200.000 euro per l'esercizio 2022, in favore degli enti locali colpiti dagli eventi meteorologici verificatisi nei giorni dal 1° al 10 dicembre 2020, in riferimento ai quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2020. La legge individua il mezzo di copertura mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale.

3.7 Legge regionale 3 agosto 2022, n.12.

La legge n. 12 contiene disposizioni in materia di cooperative di comunità ed è finalizzata a contribuire allo sviluppo delle comunità locali. Ai fini della legge in esame, sono definite cooperative di comunità le società cooperative costituite ai sensi degli articoli 2511 e segg. c.c. ed iscritte all'Albo delle cooperative di cui all' articolo 2512 c.c. La legge prevede la concessione di contributi a favore delle suddette cooperative, demandando alla Giunta regionale di disciplinarne le modalità e i criteri di concessione, individuando le attività da incentivare in coerenza con le finalità indicate all'articolo 1.

La clausola valutativa di cui all'articolo 8 prevede che l'Assemblea legislativa controlli l'attuazione della legge e ne valuti i risultati ottenuti sulla base di una relazione presentata dalla Giunta regionale a cadenza biennale.



L'art. 9 determina il limite di spesa in 100.000 euro per l'esercizio 2022 e 200.000 euro per gli esercizi 2023 e 2024 ed individua il mezzo di copertura come segue:

- per gli esercizi 2022, 2023 e 2024, mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale;

- per gli esercizi successivi al 2024, mediante 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.

3.8 Legge regionale 29 settembre 2022, n. 13.

La legge autorizza l'incremento della partecipazione regionale in BolognaFiere S.p.A. nella misura massima di 2.500.000 euro ed individua il mezzo di copertura nei fondi, di pari importo, a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale.

Questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 177/2022/FRG - di esame del rendiconto per l'esercizio 2021 e del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per il triennio 2022-2024 - ha già osservato come la scheda tecnico-finanziaria della legge affermi che la norma andrebbe interpretata nel senso di considerare l'incremento stabilito come aggiuntivo rispetto al massimale di 17.000.000 euro, già autorizzato dall'art.1, comma 3, della legge regionale 28 luglio 2008, n. 15. Verrebbe, pertanto, fissato un nuovo massimale di 19.500.000 euro. Considerato che in quel momento la Regione Emilia-Romagna partecipava al capitale della società BolognaFiere S.p.A. con una quota pari a 12.344.537 euro nominali, la differenza fra detto valore ed il nuovo massimale di cui sopra sarebbe pari a 7.155.463 euro. Tale importo risulterebbe coperto per soli 2.500.000 di euro, sicché la differenza, pari a 4.655.463 euro, sarebbe priva di copertura.

Chiamata ad offrire chiarimenti sul punto, la Regione ha confermato che la legge in esame intende autorizzare l'incremento della partecipazione per soli 2.500.000,00 euro, puntualizzando altresì che una singola autorizzazione di legge per l'acquisizione di nuove partecipazioni raggiunge l'attuazione con l'acquisto della partecipazione e non può dar corso a nuova spesa¹¹.

La Sezione ritiene che tali elementi specificativi ed informativi avrebbero dovuto trovare più opportuna collocazione nella scheda tecnico-finanziaria.

In esito alla successiva istruttoria, finalizzata alla stesura della presente relazione, la Regione ha riconfermato che, effettuata la spesa per l'importo di 2.500.000,00 euro, non verrà dato corso a nuova spesa.

¹¹ L'importo di 4.655.463 euro corrisponde alla differenza fra la spesa sostenuta e il valore nominale delle azioni venutosi a determinare nel corso degli anni prima dell'emanazione della legge in esame



3.9 Legge regionale 3 ottobre 2022, n.14.

Le Legge n. 14, intende intervenire a sostegno dei carnevali storici regionali, distintamente prevedendo a tale fine un contributo straordinario per l'anno 2022 (art. 4) ed un contributo per gli anni seguenti (art. 2).

L'art. 5 fissa il limite massimo di spesa ed individua la copertura come segue:

- per gli esercizi 2022, 2023 e 2024, mediante prelievo dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale;

- per gli esercizi successivi al 2024, mediante 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.

In istruttoria, la Regione ha chiarito che intende far fronte alla gestione dell'apposito albo, da istituirsi ai sensi dell'art. 3, con il personale e le risorse strumentali già disponibili e che, pertanto, tale previsione non comporta oneri aggiuntivi.

3.10 Legge regionale 20 ottobre 2022, n.15.

Le Legge n. 15 autorizza la partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'Associazione "ECRN".

L'articolo 4 stabilisce che la quota associativa annuale da corrispondere all'Associazione va determinata «ai sensi dello statuto dell'associazione e nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio», senza fornire ulteriori parametri o specificazioni.

L'art. 5 individua il mezzo di copertura come segue:

- per ciascuno degli esercizi 2022, 2023 e 2024, mediante prelievo, nel limite massimo di 11.000 euro dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale;

- per gli esercizi successivi al 2024, mediante 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.

3.11 Legge regionale 27 ottobre 2022, n.16.

La legge n. 16 disciplina la partecipazione all'Associazione *Liberation Route Italia*.

L'art. 2 inserisce nella legge regionale 3 marzo 2016, n. 3, un ulteriore articolo (il 5 ter) con il quale si autorizza la partecipazione e se ne definiscono le condizioni e le modalità. In particolare, è previsto un contributo associativo non superiore a 3.000 euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2024; per gli esercizi finanziari successivi al 2024 la Giunta regionale è autorizzata a



concedere un contributo associativo annuale, il cui importo viene determinato nell'ambito delle autorizzazioni disposte, annualmente, dalla legge di approvazione del bilancio regionale.

3.12 Legge regionale 27 ottobre 2022, n.17.

La legge n. 17 intende attivare nuovi interventi finanziari di carattere straordinario, segnatamente: 1. sostegno all'innovazione del settore agricolo e agroalimentare; 2. contrasto alla diffusione della peste suina negli allevamenti; 3. compensazione degli effetti del fermo pesca collegato all'aumento del prezzo del gasolio; 4. interventi per la realizzazione dei piani di controllo delle specie con abitudini fossorie e del cinghiale; 5. opere di bonifica strategiche per la Regione.

- L'articolo 1 istituisce un aiuto destinato a promuovere i processi di innovazione del settore agricolo e agroalimentare, concorrendo al trasferimento dei risultati sui settori produttivi coinvolti. A tal fine, la Regione può concedere contributi, nel limite massimo di 1.300.000 euro per l'esercizio 2023 e di 500.000 euro per l'esercizio 2024, ad organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza per la realizzazione di progetti di ricerca fondamentale, di ricerca industriale o di sviluppo sperimentale.
- L'articolo 2 istituisce un aiuto finalizzato a favorire i sistemi di biosicurezza negli allevamenti suinicoli, per la prevenzione della diffusione della peste suina africana, al fine di contrastare i rischi di contagio connessi alla trasmissione della malattia da parte della fauna selvatica, attraverso concessione di contributi per spese di investimento, nel limite massimo di 1.000.000 di euro per l'esercizio 2023.
- L'articolo 3 istituisce un aiuto per sostenere il comparto della pesca e dell'acquacoltura, prevedendo la concessione di contributi, nel limite massimo di 1.500.000 euro per l'esercizio 2023, alle imprese per i periodi di fermo pesca causati dall'aumento eccezionale del prezzo del gasolio.
- L'articolo 4 prevede un sostegno dei piani di controllo delle specie con abitudini fossorie e del cinghiale, concorrendo al finanziamento delle spese per l'attuazione dei piani stessi sostenute dalle Province e dalla Città metropolitana di Bologna. Il limite di spesa è quantificato in 600.000 euro per l'esercizio 2023 e 500.000 euro per l'esercizio 2024.
- L'articolo 5 prevede di finanziare in tutto o in parte l'elaborazione di progetti di opere di bonifica strategiche per la Regione. Il limite di spesa è quantificato in 200.000 euro per l'esercizio 2023 e 100.000 per l'esercizio 2024.
- L'art. 6 individua il mezzo di copertura come segue:
 - o quanto a 4,6 milioni per l'esercizio 2023 e 1,1 milioni per l'esercizio 2024, dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale;



- per gli esercizi successivi al 2024, mediante 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

In relazione ad ognuno degli interventi, la legge prevede che i criteri di ammissibilità, le modalità di concessione ed erogazione degli aiuti ed il relativo ammontare siano definiti con deliberazione della Giunta regionale.

La scheda tecnico-finanziaria non fornisce un'analisi del quadro generale dell'economia che dia conto dei criteri di selezione dei settori sostenuti.

In istruttoria, la Regione ha analiticamente dettagliato le ragioni dell'intervento.

Successivamente con Legge di stabilità regionale 2023, artt. 22 e 23, le autorizzazioni di spesa disposte dall' art. 1 sono state ridotte di 800.000 euro per l'esercizio 2023 e integrate di 250.000 euro per l'esercizio 2024 e di 750.000 euro per l'esercizio 2025 e le autorizzazioni disposte dall'art.5 sono state integrate di 500.000 euro per l'esercizio 2023.

3.13 Legge regionale 15 novembre 2022, n.19.

La legge n. 19 reca modifiche alla legge regionale 27 maggio 2015, n.5, la quale intende promuovere gli interventi e le relazioni a favore degli emiliano-romagnoli nel mondo. A tal fine, come recita il comma 4-*bis* dell'art. 1, introdotto dalla novella in esame: «la Regione sostiene, facendosi promotrice presso gli organi competenti, il pieno esercizio dei diritti politici e civili degli emiliano-romagnoli nel mondo e dei loro discendenti».

La legge regionale n. 5/2015 ha, in particolare, istituito la Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo, al fine di attuare gli obiettivi e le finalità dichiarati e per qualificare e coordinare interventi, azioni e progetti diretti alla valorizzazione dei rapporti con i Paesi dell'emigrazione emiliano-romagnola.

La legge regionale n. 5/2015 prevede che gli interventi da attuare anno per anno in favore degli emigranti emiliano-romagnoli siano definiti sulla base di un piano triennale (art. 17). In proposito si rileva che il rinvio operato, da parte del primo comma dell'art. 17 in esame, all'art. 4, comma 3, della medesima legge, in seguito alle modifiche apportate a quest'ultima, appare inconferente, in quanto tale seconda norma risulta ora dedicata alle designazioni dei componenti della Consulta e non al piano triennale.

Il richiamo all'art. 4, comma 3, permane anche nella norma relativa alle spese di funzionamento della Consulta (art. 18).



In istruttoria, la Regione ha chiarito che il mancato aggiornamento dei riferimenti è frutto di un refuso in sede di stesura del testo coordinato, cui annuncia di porre rimedio con un imminente intervento normativo.

Puntualizza, altresì, che restano immutati i mezzi di copertura previsti dall'art.19 della Legge regionale n. 5 del 2015.

3.14 Legge regionale 24 novembre 2022, n.20.

La Legge n. 20 istituisce un fondo a sostegno dei comuni dell'Emilia-Romagna in situazioni di squilibrio finanziario.

L'art. 2, comma 3, prevede che la Giunta definisca i criteri, gli indicatori finanziari e le modalità di accesso al fondo.

L'art. 7 determina il limite di spesa in 50.000 euro per l'esercizio 2022 e 300.000 euro per ciascuno degli esercizi 2023 e 2024 ed individua il mezzo di copertura nei fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale.

3.15 Legge regionale 15 dicembre 2022, n.21.

La Legge n. 21 intende garantire la valorizzazione, la conservazione e la promozione dei beni e degli istituti culturali. L'art. 4, comma 1, prevede la concessione di contributi per i progetti presentati dai soggetti titolari e gestori di strutture riconosciute quali «cimiteri monumentali e storici dell'Emilia-Romagna». La Legge non comporta nuovi oneri a carico del bilancio regionale per il 2022. Ai sensi dell'art. 7, per gli esercizi successivi, si provvede alla realizzazione delle finalità individuate con gli stanziamenti annualmente autorizzati nel bilancio di previsione.

3.16 Legge regionale 15 dicembre 2022, n.22.

La Legge dispone l'integrazione delle risorse destinate al Servizio sanitario regionale per l'importo di 15.000.000 di euro da destinarsi alle Aziende sanitarie regionali a sostegno dell'equilibrio economico-finanziario per l'esercizio 2022.

Più in dettaglio, nella deliberazione della Giunta regionale n. 1979 del 14 novembre 2022 che approva il progetto di legge, viene precisato che gli incrementi nei prezzi energetici, uniti agli elevati consumi di energia che caratterizzano le attività sanitarie hanno fatto registrare, in occasione del monitoraggio svolto dalla Regione, un incremento rilevante per detti costi, che si sommano ai costi emergenziali, ai maggiori costi derivanti dall'accelerazione dell'attività per il recupero delle liste di attesa e ai maggiori costi inflattivi e contrattuali, con significativi effetti negativi sull'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale.



La copertura finanziaria avviene tramite la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa a valere sull'esercizio 2022, apportando le variazioni compensative di competenza e di cassa indicate nell'allegato (parte integrante della Legge) "Variazioni del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2022-2024" e sintetizzate nella tabella seguente.

Tabella 5. L.R. n. 22/2022 - variazioni delle spese

Missioni		Competenza	Cassa
Missione 1	Servizi istituzionali, generali e di gestione	-6.134.787,82	-4.130.046,41
Missione 3	Ordine pubblico e sicurezza	-47.815,33	
Missione 4	Istruzione e diritto allo studio	-1.000,00	-1.000,00
Missione 5	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	-395.061,11	-63.986,19
Missione 6	Politiche giovanili, sport e tempo libero	-62.600,00	
Missione 7	Turismo	-35.947,15	-25.000,00
Missione 8	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	-40.024,60	-13.200,00
Missione 9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-595.094,49	-99.714,95
Missione 10	Trasporti e diritto alla mobilità	-58.498,71	-25,22
Missione 11	Soccorso civile	-854,00	-7,00
Missione 12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-24.827,42	-12.655,77
Missione 13	Tutela della salute	-121.850,00	-23.740,00
Missione 14	Sviluppo economico e competitività	-1.151.948,41	-671.311,16
Missione 15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	-21.718,67	
Missione 16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-754.750,93	-120.611,83
Missione 17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-79.636,92	-11.524,03
Missione 18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	-496.190,59	-6.807.101,44
Missione 19	Relazioni internazionali	-26.916,00	-20.076,00
Missione 20	Fondi e accantonamenti	-4.950.477,85	-3.000.000,00
TOTALE		-15.000.000,00	-15.000.000,00

3.17 Legge regionale 27 dicembre 2022, n.23.

La Legge reca «disposizioni collegate alla Legge regionale di stabilità per il 2023».

Le finalità generali della norma, esplicitate nell'art.1, consistono nel «rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER per il 2023), in collegamento con la Legge di stabilità regionale e con il Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2023-2025».

La Sezione prende positivamente atto del recepimento, da parte della Regione, delle osservazioni formulate in occasione dell'esame delle leggi approvate nel 2021, fornendo nella scheda tecnico-finanziaria elementi informativi in merito al raccordo fra le previsioni normative e le disposizioni programmatiche contenute nel DEFER, in modo tale da illustrare gli obiettivi del DEFER cui vuole far fronte la Legge medesima.



La Legge in esame è qualificata dalla Regione come non onerosa. Al riguardo si osserva quanto segue.

L'art.10 modifica la lettera i-bis) del comma 1 dell'articolo 8 della Legge regionale 1° agosto 2002, n. 17 «Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della regione Emilia-Romagna» incrementando dal 50 al 75 per cento il limite di spesa per consumi di energia che possono beneficiare di contributi a carico della Regione. Nella scheda tecnico finanziaria si legge che la modifica non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto all'attuazione dello stesso articolo si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente

L'art.15 inserisce dopo il comma 3 dell'articolo 4 della Legge regionale 3 marzo 2016, n. 3, il comma *3bis*, che, come puntualizzato nella scheda tecnico-finanziaria, amplia l'ambito di intervento della norma riconoscendo il ruolo e sostenendo l'attività svolta dalle istituzioni e fondazioni culturali che conservano la memoria delle vittime del terrorismo. Nella scheda si legge altresì che il comma in questione non comporta nuovi ed ulteriori oneri a carico del bilancio regionale in quanto all'attuazione dello stesso si farà fronte con gli stanziamenti annualmente autorizzati nel bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna con riferimento alla Legge regionale n. 3 del 2016.

3.18 Legge regionale 27 dicembre 2022, n.24.

La Legge, che reca «disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023-2025 (Legge di stabilità regionale 2023)», contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. L'art. 24 «copertura finanziaria» dispone che alle autorizzazioni di spesa contenute nella Legge «l'Amministrazione regionale fa fronte con le risorse indicate nel bilancio di previsione 2023-2025 - stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa».

La Legge, 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 di alcune autorizzazioni di spesa disposte con precedenti leggi regionali, prevede l'introduzione di ulteriori misure.

La Legge è priva di scheda tecnico-finanziaria.

In istruttoria, la Regione ha chiarito di ritenere non necessaria la predisposizione della scheda tecnico-finanziaria a corredo della Legge di stabilità, poiché alle autorizzazioni di spesa contenute nel testo normativo si fa fronte con le risorse indicate nel bilancio di previsione.

La Sezione ritiene che tale prospettazione non sia condivisibile.

Infatti, come si è chiarito nella prima parte della presente relazione, il momento logico della quantificazione dell'onere va tenuto distinto da quello dell'individuazione del mezzo di copertura.



Pertanto, se è vero che, per la natura stessa della stabilità, la copertura può essere individuata nella Legge di bilancio, contestualmente approvata, ciò non implica che le previsioni che introducono nuovi oneri debbano previamente provvedere alla quantificazione degli stessi. Tale quantificazione deve essere assistita da una analisi di tutte le variabili rilevanti che deve essere svolta nella scheda tecnico-finanziaria.

Di conseguenza, in relazione ai contenuti innovativi della Legge di stabilità occorre predisporre la scheda tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione, come per qualsiasi altra norma che importi nuovi oneri per il bilancio regionale.

L'art. 3 prevede iniziative di sostegno al programma di iniziative celebrative del bicentenario della morte del pittore Felice Giani sul territorio regionale, prevedendo la concessione di contributi e la realizzazione di interventi diretti. Per far fronte ai relativi oneri è disposta un'autorizzazione di spesa pari a 90.000 euro nell'esercizio 2023 nell'ambito della Missione 5.

L'art.5 riconosce contributi a favore delle associazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale che gestiscono circoli culturali e ricreativi presenti sul territorio regionale in difficoltà a causa del rincaro delle utenze per l'incremento dei prezzi delle fonti energetiche. Per far fronte ai relativi oneri è autorizzata, per l'esercizio 2023, la spesa di euro 700.000,00 nell'ambito della Missione 12.

L'art.6, al fine di incentivare lo sviluppo del settore turistico, economico e dello sport, riconosce contributi a favore della Federazione sportiva nazionale Automobile Club d'Italia (ACI), a titolo di compartecipazione finanziaria per il pagamento dei diritti dovuti a Formula One World Championship Limited per la realizzazione del Gran Premio di Formula 1 del Made in Italy e dell'Emilia-Romagna, presso l'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola, rispettivamente degli anni 2023, 2024 e 2025. È disposta, nell'ambito delle risorse afferenti alla Missione 7, un'autorizzazione di spesa di 5.000.000 di euro per gli esercizi 2023, 2024 e 2025. Alla Giunta regionale viene demandata la definizione dei criteri, i tempi e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi.

Appare utile rammentare che i contributi per il triennio 2023-2025 si aggiungono ai 2 mln di euro stanziati in favore del Con.Ami a copertura dei costi sostenuti nel 2021 per l'organizzazione del Gran Premio di Formula 1 cui si aggiunge il contributo di 5 mln ad Automobile Club d'Italia in relazione al medesimo evento.

In assenza della scheda tecnico-finanziaria, alcuni elementi informativi sui contributi in esame vengono forniti dalla relazione illustrativa di accompagnamento al progetto di legge, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 2037 del 21 novembre 2022.

In istruttoria, la Regione ha ulteriormente chiarito che, a proprio avviso, poiché con tale Legge essa concorre al pagamento dei soli diritti dovuti al concessionario esclusivo dell'evento (ACI) e



non anche di altri costi di investimento o di esercizio che possano influire sulla gestione economica dell'autodromo, tale contributo non avrebbe natura di aiuto di Stato in quanto non altera la concorrenza.

Sempre in istruttoria, la Regione ha chiarito che tale intervento si ascrive nell'ambito delle politiche regionali di promozione e sviluppo dello sport e del turismo, per il quale si ravvisa uno specifico obiettivo nel DEFR 2022.

L'art. 9 della Legge in esame disciplina interventi di sostegno nel settore del trasporto ferroviario e dei servizi di trasporto fluviale e fluvio-marittimo. Ai sensi del comma 10 i contributi sono determinati:

- per i servizi ferroviari, su base chilometrica. L'entità del contributo è stabilita in 0,011 euro per tonnellata al chilometro;
- per i servizi fluviali o fluvio-marittimi, sulla base della quantità di merce caricata o scaricata nelle banchine fluviali o marittime ubicate nel territorio della regione Emilia-Romagna o nel porto di Ravenna. L'entità del contributo è stabilita in 2 euro a tonnellata e in 3.000 euro per ogni viaggio relativo ad un trasporto eccezionale.

L'onere ha tuttavia natura discrezionale, come chiarito dal comma 6 del medesimo art.9, il quale prevede la concessione dei contributi nei limiti delle disponibilità finanziarie autorizzate annualmente con il bilancio di previsione. In istruttoria, la Regione ha confermato che il comma in esame intende prevedere dei meri parametri di calcolo in base ai quali determinare l'entità del contributo.

Si deve allora evidenziare che la formulazione letterale delle disposizioni in esame, che determinano l'entità del contributo totale in base ad una equazione ove è predeterminato il valore del contributo unitario (da moltiplicare per le tonnellate al chilometro e per il numero di viaggi) non appaiono le più idonee a fronte di spese di natura discrezionale, in quanto rischiano di generare l'equivoco interpretativo di un onere la cui entità sia già determinabile in automatico in base ai parametri legislativi, modalità questa che sarebbe maggiormente coerente con la volontà del legislatore regionale di creare un vero e proprio diritto soggettivo.

Il comma 14 dispone che per i servizi ferroviari l'importo massimo del contributo annuale che può essere concesso ad ogni impresa beneficiaria va da 150.000 euro fino ad un massimo del 10 per cento delle risorse annualmente disponibili. Il successivo comma 15 stabilisce che il riparto delle risorse disponibili avviene nella misura del 90 per cento per il trasporto ferroviario e del 10 per cento per il trasporto fluviale o fluvio-marittimo.

L'autorizzazione di spesa, nell'ambito della Missione 10, pari a 200.000 euro per gli esercizi 2023 e 2024 (comma 19), sembrerebbe non coerente con l'importo del contributo annuale che può essere concesso ad ogni impresa beneficiaria (a partire da 150.000 euro per i soli servizi ferroviari).



In istruttoria, la Regione ha chiarito che la disponibilità finanziaria per tali interventi è integrata con fondi statali assegnati alla Regione nell'ambito di uno specifico programma di finanziamento.

L'art.10 riconosce contributi ai comuni e alle loro Unioni per la realizzazione di interventi di ripristino o consolidamento di ponti insistenti sulla rete viaria comunale. Per far fronte ai relativi oneri sono disposte, nell'ambito della Missione 10, autorizzazioni di spesa pari a 800.000 euro per l'esercizio 2023; 2.600.000 euro per l'esercizio 2024; 1.600.000 euro per l'esercizio 2025.

L'art.15 introduce aiuti per superfici coltivate a patata, a fronte dell'utilizzo di tubero seme certificato. Per far fronte ai relativi oneri è disposta, nell'ambito della Missione 16, un'autorizzazione di spesa di euro 500.000,00 per l'esercizio 2023.

L'art. 19 autorizza alla corresponsione della quota di adesione alla Fondazione Accademia Nazionale dell'Agricoltura (in attuazione della Legge regionale 2 luglio 2019, n. 10) pari a 50.000 euro nell'esercizio 2023.

L'art. 21 riconosce aiuti per superfici coltivate a riso da pila e da semente, a fronte dell'utilizzo di sementi certificate per un importo massimo di 600.000 euro nell'esercizio 2023 autorizzato nell'ambito della Missione 16.

L'art. 22 dispone la riduzione delle autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 1 della Legge regionale n. 17/2022 di 800.000 euro per l'esercizio 2023 e l'integrazione di 250.000 euro per l'esercizio 2024 e di 750.000 euro per l'esercizio 2025, nell'ambito della Missione 16. L'art.23 dispone l'integrazione delle autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 5 della medesima Legge per l'importo di 500.000 euro per l'esercizio 2023.



4 CONCLUSIONI

Nel corso dell'esercizio finanziario 2022 sono state emanate venticinque leggi regionali, di cui quattordici recanti nuovi oneri a carico del bilancio regionale (v. in dettaglio par. 2.5 della relazione).

Per le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri, il legislatore regionale ha utilizzato in netta prevalenza, quale mezzo di copertura, il fondo speciale di cui all' art. 49 del d.lgs. 118 del 2011. La verifica condotta ha consentito di accertare che l'entità di tale fondo risulta, per ciascun esercizio, coerente rispetto all'ammontare delle autorizzazioni previste per spese coperte dal fondo medesimo (cfr. par 2.5.1).

La Sezione valuta positivamente il fatto che la scheda tecnico-finanziaria di accompagnamento alle disposizioni collegate alla Legge di stabilità (Legge regionale 27 dicembre 2021, n. 23) contiene elementi informativi in merito al raccordo fra le previsioni normative ivi contenute e le disposizioni programmatiche del DEFR. Ciò consente anche di rendere concretamente percepibile come gli obiettivi del DEFR si realizzino proprio attraverso l'attuazione della Legge (v. in dettaglio par. 2.2).

Quanto alla Legge di stabilità regionale (Legge regionale 27 dicembre 2022, n. 24), la Sezione osserva che, anche in relazione alle disposizioni di tale legge che introducano nuovi oneri, occorrerebbe predisporre la relativa scheda tecnico-finanziaria (v. in dettaglio par. 2.2).

Si rilevano delle carenze nella redazione di alcune schede tecnico-finanziarie (v. in dettaglio par. 2.3). Ad esempio, la scheda tecnico-finanziaria della Legge regionale 24 marzo 2022, n.3, risulta priva dei dati numerici dimostrativi della sostanziale invarianza del gettito atteso; tali dati sono stati comunque acquisiti, dalla Sezione, in sede istruttoria. Altro caso è quello della scheda a corredo della Legge regionale 29 settembre 2022, n.13, laddove afferma che l'aumento della partecipazione regionale nella società Bolognafiere S.p.A. andrebbe interpretato come incrementativo del precedente massimale (la Regione, in istruttoria, ha comunque rassicurato circa il fatto che la Legge intende autorizzare – com'è corretto – un incremento della partecipazione pari allo stanziamento in bilancio). Al riguardo, la Sezione osserva che una redazione esaustiva della scheda tecnico finanziaria consente la piena conoscenza (anche in chiave temporalmente prospettica) delle misure attraverso le quali si attuano concretamente le politiche pubbliche, fornendo così un contributo informativo rilevante nell'ambito del circuito democratico rappresentativo.

La Sezione prende positivamente atto dell'utilizzo, da parte del legislatore regionale, di clausole valutative nei casi di finanziamenti assegnati a scopi predeterminati con rinvio alla Giunta per l'attuazione (v. in dettaglio par. 2.4).

In ordine alla tecnica legislativa, con riguardo alla Legge regionale 27 dicembre 2022, n.24, la Sezione evidenzia che la formulazione letterale delle disposizioni ivi contenute, che predeterminano il valore unitario del contributo istituito dalla medesima Legge, non appaiono le più idonee a fronte dell'onere di natura discrezionale che esse intendono introdurre. La Sezione pone inoltre



all'attenzione del legislatore regionale la necessità di un puntuale coordinamento dei testi quando si ricorre alla tecnica della novella legislativa (v. in dettaglio par. 2.4).





r_emi.ro.Giunta - Prot. 20/04/2023.0391886.E

