



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA ROMAGNA

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA - RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI
ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**

*(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. 77/2021/RQ

Bologna, 14 maggio 2021



SEZIONE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA - RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI
ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**

*(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)*

Relatori: *presidente Marco Pieroni, referendario Marco Scognamiglio*

INDICE

Deliberazione

1. Il quadro normativo di riferimento.

2. Principi costituzionali ed elaborazione giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa.

2.1. *La copertura finanziaria delle leggi di spesa.*

2.2. *Le modalità di copertura*

2.3. *La relazione tecnica*

2.4. *Copertura finanziaria ed equilibrio.*

2.5. *Le diverse tipologie di copertura finanziaria.*

2.6. *L'estensione temporale della copertura finanziaria.*

2.7. *Le diverse tipologie di oneri finanziari.*

2.8. *Le spese ricorrenti o continuative e le spese pluriennali.*

2.7. bis *Le spese ricorrenti o continuative e le spese pluriennali: i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale.*

3. L'ordinamento contabile regionale.

3.1. *Profili generali.*

3.2. *Gli strumenti della decisione di bilancio.*

a) *la legge finanziaria.*

b) *la struttura del bilancio*

3.3. *Le regole di copertura finanziaria delle leggi (ulteriori puntualizzazioni).*

3.4. *Sistema contabile regionale e armonizzazione.*

3.5. *I principi contabili (cenni).*

3.6. *Ulteriori approfondimenti sull'ordinamento contabile regionale svolti in relazione all'esame delle leggi di spesa emanate nel corso dell'esercizio in esame.*

3.7. *Osservazioni sull'ordinamento contabile regionale*

4. Novità ordinamentali.

5. Le leggi della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2020.

5.2. *Il contraddittorio con la Regione.*

5.3. *Le tipologie di copertura impiegate.*

5.4. *Le tecniche di quantificazione degli oneri.*

5.5. *Ulteriori considerazioni sulla tecnica legislativa.*

6. L'esame delle singole leggi recanti oneri e delle altre leggi oggetto di contraddittorio con la Regione.

6.1. *Legge regionale 31 luglio 2020, n. 4, "Assessment e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2020-2022".*

6.2. *Legge regionale 31 luglio 2020, n. 5, "Interventi urgenti per il settore agricolo ed agroalimentare. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2009".*

6.3. *Legge regionale 2 novembre 2020, n. 6, "Interventi urgenti a favore dei gestori di edicole".*

6.4. *Legge regionale 26 novembre 2020, n. 7, "Riordino istituzionale e dell'esercizio delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale. abrogazione delle leggi regionali 10 aprile 1995, n. 29 e 1° dicembre 1998, n. 40 e modifica di leggi regionali".*

6.5. *Legge regionale 15 dicembre 2020, n. 8.*

6.6. *Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 11, "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2021".*



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati

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

Adunanza del 5 maggio 2021

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna pubblicate nell'anno 2020

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

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

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

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

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33,

comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

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

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*";

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;

Uditi i rappresentanti della Regione, nell'incontro del 31 marzo 2021 e nell'adunanza pubblica del 5 maggio 2021;

Vista la nota scritta depositata dalla Regione;

Viste le ordinanze Presidenziali **n.45 del 21 aprile 2021 e n. 47 del 4 maggio 2021**, con le quali la Sezione è stata convocata per le camere di consiglio del **22 aprile e del 5 maggio 2021**;

Udito i relatori, presidente Marco Pieroni e referendario Marco Scognamiglio;

DELIBERA


È approvata la "*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna pubblicate nell'anno 2020*" (art. 1, comma 2, d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12)

DISPONE

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

- al Presidente dell'Assemblea legislativa, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;

- al Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;



- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/12, conv., con mod., dalla l. n. 213/12;

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 5 maggio 2021.

Il presidente relatore
(Marco Pieroni)

Il relatore
(Marco Scognamiglio)

Depositata in segreteria in data 14 maggio

Il direttore di segreteria
(Roberto Iovinelli)



1. Il quadro normativo di riferimento.

1.1. Secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213: ^{1 2} “*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*”³.

Nel vigente assetto istituzionale, la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica⁴ e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.⁵

In merito alla legislazione di spesa, la Corte, con apposito referto annuale, al fine di verificare il rispetto del principio della copertura finanziaria della legislazione di spesa (art. 81, terzo comma, Cost.), è chiamata ad individuare la natura degli oneri previsti dalle nuove disposizioni, valutarne le quantificazioni e l'idoneità dei mezzi di copertura di volta in volta apprestati (art. 17, comma 1, l. n. 196/2009).

1.2. Con deliberazioni nn. 277/RQ/2013, 178/RQ/2014, 123/RQ/2015, 61/RQ/2016, 54/RQ/2018, 46/RQ/2019 e 49/2020/RQ, la Sezione ha approvato le relazioni sulle leggi regionali di spesa emanate dalla Regione Emilia-Romagna, rispettivamente, nel corso degli esercizi 2013 (primo e secondo semestre), 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2020.

Occorre qui precisare che la Relazione, da un punto di vista di logica ordinamentale, deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nel 2020 che, per la maggioranza degli oneri ad essa sottesa, ha già spiegato effetti nel corso dell'esercizio

¹ Nel testo modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

² 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*.

³ Si ricorda come l'originario testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 prevedesse una cadenza semestrale delle relazioni.

⁴ Artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117, secondo e terzo comma, 119 e 120 Cost.; legge n. 243 del 2012.

⁵ Artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della sezione di controllo della Corte dei conti; sicché, eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione ordinaria potranno essere di ausilio sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Assemblea regionale e Giunta), sia in sede di analisi del *redde rationem* operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

2. Principi costituzionali ed elaborazione giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa.

2.1. La copertura finanziaria delle leggi di spesa.

L'art. 81 della Costituzione (nel testo in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) stabilisce che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

Il precetto costituzionale, dunque, nel confermare il principio della copertura precedentemente recato dall'art. 43 del regio decreto del 18 novembre 1923, n. 2440, ne ha esteso la portata a qualsiasi onere previsto dalla legislazione onerosa, sia in termini di maggiore spesa che di minore entrata.

Requisito indefettibile della “copertura finanziaria” è che essa deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte cost., sent. n. 26 del 2013).

La materia è disciplinata, sotto il titolo di *“copertura finanziaria delle leggi”*, dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). 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, secondo quanto espressamente disposto dall'art. 19, comma 2, della medesima legge, le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito (sentenza n. 26 del 2013) che *“gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica”*.

Occorre pertanto rimarcare che deve ritenersi esteso alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova in essa sistematicamente regolato e cioè, ad esempio, l'art. 21, comma 5, che scandisce le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica (Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012).

Le Regioni, dunque, sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost.

2.2. *Le modalità di copertura.*

Le modalità di copertura individuate dal citato art. 17, valevoli anche per le Regioni, sono le seguenti:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;
- c) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.
- d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

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 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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”.

2.3. *La relazione tecnica*

Per effettuare lo scrutinio finanziario della legislazione di spesa regionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la “relazione tecnica”. Come è noto, infatti, anche il legislatore regionale è chiamato, in base al citato art. 17 della legge 196/2009, al rispetto dell'obbligo di redigere, per ogni disegno di legge che comporti conseguenze finanziarie, una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la



spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

Al riguardo, deve rilevarsi che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale: “*gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria*” (sentenza n. 25 del 2021).

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa.

La Corte costituzionale ha più volte ribadito l'imprescindibile esigenza che le norme legislative rechino l'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono. Si tratta di un obbligo costituzionale al quale anche il legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68/2011) non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 115 e n. 214/2012).

In relazione ad oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile, la Corte costituzionale ha affermato che, in assenza degli elementi di valutazione che devono trovare rappresentazione nella relazione tecnica, la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali, dichiarando per l'effetto, l'illegittimità costituzionale della legge nazionale esaminata nella fattispecie (Corte cost., sent. 26/2013). Difatti, ogni disposizione, che comporti conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo, deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione (Corte cost., sent. n. 224/2014). 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 (Corte cost., sent. n. 313/1994).

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che “*La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri*

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

Trattandosi di disposizione applicabile anche alle Commissioni assembleari regionali, va pure segnalato, *mutatis mutandis*, il comma 5 dell'art. 17 della legge n. 196, secondo il quale "Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3".

Alle leggi regionali è, inoltre, applicabile la previsione contenuta nel comma 6-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196, secondo la quale "Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria".

Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015), in quanto il comma 6-bis del suddetto art. 17 impone, anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di



invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione (sentenza n. 25 del 2021).

Centrale rilievo assume, in materia di leggi regionali onerosa di spesa e di relativa copertura finanziaria, l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, recante "Disposizioni per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali", rilevante per il fatto di modulare l'obbligo di copertura pluriennale tenendo conto dell'indispensabile elemento relativo alla natura dell'onere.

2.4. Copertura finanziaria ed equilibrio.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, *"la copertura economica (recte, finanziaria) delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile"* (Corte cost., sent. n. 274 del 2017).

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

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

2.5. *Le diverse tipologie di copertura finanziaria.*

Secondo prassi, i mezzi di copertura si distinguono in "mezzi interni", quando sono già considerati nel bilancio, e "mezzi esterni" quando si è in presenza di risorse aggiuntive, precedentemente non considerate.

I mezzi interni, dunque, conseguono all'utilizzazione di voci di spesa già previste in bilancio. Le lettere a), a-bis) e b), dell'art. 17 costituiscono mezzi di copertura "interni", trattandosi di fondi speciali di bilancio (specificamente disciplinati dall'art. 18 della legge n. 196), di modifiche ai parametri che regolano l'evoluzione della spesa (che ne determinano una riduzione) e di decurtazioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata).

Va precisato che, come si desume dall' art. 17 della legge n. 196 del 2009, non è consentita la copertura dei 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, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso.

Quanto ai mezzi esterni, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata. La lettera c) dell'art. 17 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).

2.6. *L'estensione temporale della copertura finanziaria.*

In merito all'estensione temporale dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, la giurisprudenza costituzionale ha confermato, anche recentemente, l'estensione alle regioni dei principi elaborati relativamente alle leggi statali (Corte cost., sent. n. 131/2012). Secondo tali principi, *“il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»* (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) e



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*”⁶.

2.7. Le diverse tipologie di oneri finanziari.

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. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa*”.

A loro volta, le spese rimodulabili si suddividevano 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).

Tale suddivisione è stata modificata nel nuovo testo dell’art. 21, comma 5, della legge n. 196, che fa riferimento a:

- a) “oneri inderogabili” (in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi) tra i quali rientrano le spese obbligatorie;
- b) “fattori legislativi” (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” (spese diverse dalle precedenti quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni).

⁶ Nella citata sentenza n. 131/2012 la Corte ha censurato una legge regionale rilevando come la stessa “non presenta questi requisiti, così violando l’art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del [...]; dall’altro, al comma 2, non quantifica l’ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.”.

Secondo quanto prevede lo stesso art. 21, comma 8, della legge n. 196, la rimodulabilità è prevista per le spese di cui alla lett. *b*) (fattori legislativi) ad opera della previsione annuale di bilancio a legislazione vigente. infatti, ai sensi dell'art. 23, comma 3, lett. *a*), della medesima legge n. 196, possono essere *“rimodulate in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), nonché alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti [...], restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti”*.

2.8. Le spese ricorrenti o continuative e le spese pluriennali.

Un'ulteriore distinzione è quella tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali.

Il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, stabiliva, per le spese continuative e ricorrenti, la facoltà per le regioni di individuare i relativi stanziamenti (e quindi i mezzi di copertura) ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri. Tale previsione è ora trasfusa in modo più puntuale nel già ricordato art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 26/2013, ha confermato che:

a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);

b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);

c) che 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 annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Per quanto, attiene alle spese pluriennali, l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede, al comma 2, che *“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”*.

La distinzione tra spese continuative o ricorrenti e spese pluriennali è ripresa nell'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna di cui alla legge regionale 15

novembre 2001, n. 40, recante l'Ordinamento contabile della regione Emilia-Romagna, emanata, tuttavia, antecedentemente alla legge n. 196 del 2009 e al d.lgs. n. 118 del 2011⁷.

Ad oggi, non è stato peraltro effettuato il suo aggiornamento.

Quanto alla previsione di attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente, l'art. 37, comma 1, della l.r. n. 40 dispone che i provvedimenti legislativi regionali determinino *“di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa”*.

Nel caso delle leggi regionali che autorizzano spese a carattere pluriennale, l'art. 38, comma 1, della citata legge regionale prevede che si indichi *“di norma solo l'ammontare complessivo nonché la quota eventualmente a carico del bilancio già approvato o già presentato al Consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi”*. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che *“La quantificazione annuale della spesa può essere prevista nei casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa nel tempo assuma un interesse preminente”*.

A sua volta il comma 3 dell'articolo stabilisce che *“Sulle leggi che prevedono opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi, è consentita, fatti salvi eventuali espressi divieti, la stipulazione di contratti o, comunque, l'assunzione di obbligazioni da parte della Regione entro i limiti della spesa globalmente autorizzata dalle medesime leggi, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio, ai sensi dell'articolo 47, soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni assunte che vengono a scadenza nel corso del relativo esercizio”*.

Infine, il comma 4 dell'art. 38 contempla la possibilità di *“autorizzare l'erogazione di contributi in annualità, indicando il numero di queste ultime. In tal caso la legge fissa il limite massimo degli impegni pluriennali che potranno essere assunti a partire da ciascun esercizio di validità della legge”*.

A proposito della copertura delle leggi di spesa regionali dalle quali derivino oneri continuativi o ricorrenti mediante rinvio alla legge di bilancio, va ricordato come le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi statali, con deliberazione n. 1/2014/RQ, hanno esaminato, sia pure incidentalmente, il tema della coerenza

⁷ Come già rilevato in sede di Relazione sul Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna del 2016 (deliberazione n. 110/2017/PARI, cap. 2.1), e come sarà meglio precisato più avanti, l'ordinamento contabile regionale si fonda attualmente, oltre che sul d.lgs. n. 118 del 2011 e sui relativi principi contabili generali ed applicati, sulla l.r. n. 40 del 2001, nei limiti in cui le sue disposizioni siano compatibili con la nuova disciplina nazionale armonizzata.

tra il combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge di contabilità (rispettivamente, come si è visto, il sistema delle coperture finanziarie e la relativa estensione alle regioni) e la norma di cui al d.lgs. n. 76 del 2000, art. 3, comma 1, rilevando che *“Con la legge di contabilità, infatti, è statuito comunque l’obbligo di copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell’onere, mentre con il d.lgs. n. 76 è fissato – inter alia – che, per le spese continuative e ricorrenti, è consentita per le regioni l’individuazione dei relativi stanziamenti (e quindi dei mezzi di copertura) ricorrendo ai futuri bilanci per singolo esercizio”*.

Il coordinamento tra le due disposizioni, sempre secondo la citata deliberazione delle Sezioni riunite: *“costituisce una questione di non facile soluzione, tenuto conto anche del fatto che la giurisprudenza costituzionale non offre, al momento, sul punto specifico, precisi elementi di riferimento (cfr., ad esempio, sentenze n. 9/1958, n. 141/2010 e n. 51 e 26/2013). Per intanto, un approccio interpretativo ispirato a sistematicità - che consenta di poter ricondurre a coerenza la possibilità di far ricorso per la copertura al bilancio (di cui al citato art. 3 del d.lgs. n. 76) con il principio generale della cd. “autosufficienza” e “contestualità” tra copertura e oneri (cfr. sentenze Corte cost. n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994 e n. 26/2013) - potrebbe consistere nell’interpretare la disposizione di cui al d.lgs. nel senso di riferirla al caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio. Non esisterebbe in tal caso un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere nel corso del tempo un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza, invece, di una indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie”*

In questo contesto, hanno rilevato ancora le Sezioni riunite: *“il bilancio continuerebbe a non svolgere la funzione di fonte di copertura con cui far fronte ad un onere necessitato nuovo o maggiore, ma privo di autonomo bilanciamento nella sede della relativa legge sostanziale. Con una tale possibile interpretazione, che renderebbe allineabili il combinato disposto di cui ai citati artt. 17 e 19 della legge di contabilità e la richiamata disposizione del t.u. in materia di bilancio e contabilità delle regioni, rimarrebbe di dubbia legittimità una legge tale da istituire un onere pluriennale di carattere non facoltativo senza la relativa copertura finanziaria di durata e di consistenza coerenti con quelle dell’onere medesimo”*.

Pertanto, alla luce dell’interpretazione indicata dalle Sezioni riunite, la portata dell’art. 37, comma 1, della l.r. n. 40 della Regione Emilia-Romagna, prima richiamato, avrebbe dovuto essere precisata prevedendo, nel caso di spese continuative o ricorrenti di carattere obbligatorio, l’indicazione della copertura per tutta la durata dell’onere nell’ambito della legge istitutiva.

Va comunque tenuto presente che l’orientamento espresso dalle Sezioni riunite ha dato luogo alla nuova formulazione dell’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, come sostituito dall’art. 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126 del 2014. Infatti, in forza del comma 1 dell’articolo: *“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”.

Sempre con riferimento alla normativa regionale, va ancora ricordato come non si sia proceduto alla revisione della l.r. n. 40 del 2001, emanata in base alla previgente disciplina statale di cui al d.lgs. n. 76 del 2000. Ciò in quanto, secondo l'orientamento espresso dalla Regione Emilia-Romagna già nel 2016, la materia contabile non è più nella disponibilità legislativa delle regioni dopo le modifiche all'art. 117 della Costituzione apportate con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e l'emanazione del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014⁸.

Secondo tale orientamento, pertanto, alla luce di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, alle regioni sarebbe ora riservata la sola facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo n. 118/2011.

2.8. bis Le spese ricorrenti o continuative e le spese pluriennali: i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

Quanto alla copertura degli oneri pluriennali, il primo problema da risolvere è quello legato alle modalità di individuazione nel tempo dell'onere stesso. Da questo punto di vista, soccorre per le Regioni il richiamato art. 38, comma 1, a norma del quale *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*. Il problema va risolto tenendo conto di un presupposto: che la copertura venga comunque prevista nella legge istitutiva dell'onere, non nelle varie leggi di bilancio (v., Corte cost., sent. n. 244/2020⁹), a meno che non si tratti di oneri non obbligatori, i quali appunto non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse.

⁸ Tale orientamento non è stato seguito da altre Regioni che hanno adottato, dopo l'emanazione del d.lgs. n. 126 del 2014, nuove leggi di contabilità (legge n. 1 del 2015 della Regione Toscana, legge n. 37 del 2017 della Regione Campania). La Regione Lazio, a sua volta, ha emanato il regolamento regionale n. 26 del 2017 per ridisciplinare i principi dell'ordinamento contabile regionale.

⁹ E' tale l'approdo ricostruttivo di maggior significato della sentenza n. 244/2020, laddove la Corte costituzionale, ha risolto in senso negativo il dubbio di legittimità costituzionale di una legge regionale, sollevato dalla Corte dei conti in occasione dell'esame del rendiconto generale della Regione, che faceva impiego di mezzi di bilancio a copertura di nuovi oneri evidenziando che la legge oggetto di scrutinio riguardava *“una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione”*, per modo che la *“modalità procedurale di copertura finanziaria della spesa”* allora prevista era da ritenersi *“coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale”*; tuttavia, la Corte costituzionale ha voluto rimarcare che le norme statali di attuazione del medesimo costituzionale di copertura, quali sono da

Ciò va ribadito perché un equivoco costante in cui si è ricaduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l'esatta (in ipotesi) quantificazione dell'onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei vari esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell'onere, il che è legittimo solo se l'onere è discrezionale. Per i motivi accennati, ancora una volta viene in rilievo il perno su cui si basa la contabilità pubblica, ossia il rapporto tra legge e bilancio.

Ciò chiarito, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (art. 30, comma 6, della legge n.196 del 2009) e regionale (art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011), una volta definitivamente chiarito che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimi e non dei mezzi di bilancio già destinati, se non si tratti di onere variabile, pongono il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il *quantum* anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio¹⁰. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un *quantum*, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva.

Tutto ciò merita di essere sottolineato perché, come già accennato, nella prassi si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, come si può notare, di un intricato sovrapporsi di un duplice problema: come si individua anno per anno un onere

considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono ora sostituite a quelle allora vigenti, hanno “*individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, - ha concluso per il caso esaminato - non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione*”. Dal che chiaramente discende, in base al mutato ordinamento contabile, il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio.

¹⁰ La Sezione regionale ha più volte avuto occasione di rimarcare che l'eventuale copertura a valere su mezzi di bilancio, in quanto per definizione già destinati, non può ritenersi coerente con l'art. 81, terzo comma, Cost.



pluriennale e come si regola la relativa copertura, il che dipende dalla natura dell'onere medesimo, nel senso che, se è obbligatorio, vi provvede *ex ante* la legge istitutiva, mentre, se è variabile, vi provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili.

Vale evidenziare un ulteriore profilo e cioè il rapporto che passa tra le due normative contabili in argomento. Il richiamato art. 38 del d.lgs. 118 ricalca, infatti, *in toto* il ripetuto art. 30, comma 6, della legge nazionale n.196 del 2009, ma non risulta del tutto armonizzato con quest'ultimo nella misura in cui omette di statuire che “*nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere*”, come recita l'ultimo periodo della norma statale.

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

3. L'ordinamento contabile regionale.

3.1. Profili generali.

Come è noto, il decennio oramai trascorso ha registrato numerose riforme in materia di contabilità pubblica, ad iniziare dalle modifiche allo stesso testo di cui alla Carta costituzionale. Ne è risultato un quadro profondamente diverso della struttura dei conti pubblici, a partire dallo Stato, ma con riferimento anche all'ente Regione.

Il sistema rende espliciti, ora, obblighi di adeguamento dei bilanci di ciascun ente pubblico ai vincoli di finanza pubblica, a loro volta discendenti dalla normativa eurounitaria e che acquisiscono forza cogente in virtù della relativa sussunzione nell'ordinamento domestico a seguito delle novelle normative entrate di recente in vigore.

Si prospetta così un quadro giuridico-contabile omogeneo e coerente – almeno a livello di istituti e di procedure – con quello europeo di riferimento, con contenuti che di volta in volta



ciascun Paese definisce anche tenendo conto delle scelte discrezionali che l'organo politico è chiamato di volta in volta ad assumere nella propria indispensabile funzione di guida delle comunità amministrative.

È in questo scenario di fondo che va valutato l'ordinamento contabile della Regione, disciplinato dalla citata legge n. 40 del 2001.

Si tratta di una legge che presenta elementi di indubbia validità, in qualche caso anticipando quelle che sarebbero state novelle realizzatesi a livello nazionale, ma che meriterebbe un adeguamento al mutato quadro istituzionale attualmente in vigore, quale discende dalle riforme prima accennate. Si fa, ad esempio, riferimento al d.lgs. n. 76 del 2000, ora riassorbito dal d.lgs. n.118 del 2011, a sua volta sottoposto a notevoli modifiche in anni ancor più recenti. Ne risultano, allo stato, profili di inadeguatezza dell'impianto contabile della Regione rispetto a quello complessivo istituzionale.

I temi più generali che vengono qui affrontati riguardano due questioni: gli strumenti per la decisione di bilancio e le modalità di declinazione della copertura finanziaria.

3.2. Gli strumenti della decisione di bilancio.

a) la legge finanziaria.

Dal primo punto di vista la legge n. 40 ripropone la distinzione tra legge di bilancio e legge finanziaria, in vigore a livello statale fino al 2009.

Va al riguardo tenuto presente che con le richiamate novelle ordinamentali, si è determinata una modifica nel senso della soppressione della distinzione tra bilancio e "finanziaria", in quanto sono stati superati i limiti di contenuto della legge di bilancio di cui al precedente art. 81, terzo comma, Cost.

A livello regionale, il testo di riferimento (il citato d.lgs. n. 118 del 2011) non risulta aver disciplinato la materia degli strumenti di finanza pubblica a livello decentrato, il che renderebbe possibile una riflessione sulla più opportuna (ed autonoma) configurazione della complessa materia.

Pur non risultando ottimale la configurazione che ha assunto l'attuale impostazione a livello statale, come la Corte ha più volte rilevato, nondimeno l'unificazione in un'unica legge dei vari strumenti d'intervento rappresenta una soluzione non priva di una sua efficacia in termini di trasparenza, leggibilità ed economicità degli atti. D'altra parte, a livello regionale, il sistema è impostato sul principio della programmazione, come recita a chiare lettere l'art. 36, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 118/2011, il che implica anche la



possibilità di modificare esplicitamente – in ossequio al criterio della trasparenza – leggi sostanziali in essere allo scopo di ridefinire gli obiettivi dell'ente.

Da questo punto di vista l'art. 40 della legge di contabilità regionale, nel delineare l'autonomo strumento della legge finanziaria, prospetta, al comma 1, una portata contenutistica improntata a grande chiarezza, in quanto idonea ad esplicitare quella necessaria funzione di cerniera tra programmazione degli obiettivi e conseguenti scritture contabili e dunque da valere come norma di chiusura dell'ordinamento.

Analoga chiarezza non si può però rilevare a proposito del successivo comma 2, che sembra instaurare un sistema di relazioni biunivoche tra legge di bilancio e legge finanziaria, laddove il rapporto che passa tra le due leggi è istituzionalmente chiaro.

In base alla formulazione dell'art. 40, comma 3, infatti, la legge finanziaria, da un lato, deve essere approvata prima della legge di bilancio, ma dall'altro si appoggia a quest'ultima per le coperture delle proprie modulazioni ed inoltre fornisce al bilancio il titolo per la relativa iscrizione. Il quadro che ne emerge appare contraddittorio: se la legge finanziaria viene approvata prima di quella di bilancio, le modulazioni di cui alla legge finanziaria debbono poggiare però su una base certa, il che contrasta con la relativa approvazione in una fase antecedente alla legge di bilancio. *Quid* infatti se la successiva legge di bilancio dovesse non contenere più, in tutto o in parte, una posta di copertura della legge finanziaria già approvata?

Si tratta con tutta evidenza di un punto che merita approfondimenti, ancorché il segnalato profilo di criticità va trovando una propria sistemazione in sede applicativa. Sul piano dei principi, sarebbe utile comunque invertire l'*iter* di approvazione, iniziando dal bilancio a legislazione vigente e proseguendo con la legge finanziaria, che presuppone infatti il primo costituendone una variazione differenziale. È il sistema che si utilizzava a livello nazionale e che, in ragione dell'immanente principio dell'armonizzazione, dovrebbe guidare anche l'ordine di approvazione delle leggi regionali.

Per il 2020, il legislatore regionale, con un'impostazione condivisibile, ha approvato contestualmente, in data 10 dicembre, le due leggi: la “finanziaria” (ora denominata di “stabilità”) e la legge di bilancio.

Sullo sfondo rimane comunque l'opportunità di riflettere sulla coesistenza di due strumenti legislativi autonomi, ma fortemente connessi, come prima evidenziato, e la cui compresenza finisce con il generare problemi di decorrenza delle norme. Anche questo problema è stato risolto a livello nazionale unificando le due funzioni, ancorché distinte, in un'unica legge, quella di bilancio, ora articolata in due Sezioni.



Sicché, a livello regionale, appare auspicabile una riconsiderazione del disposto della citata legge di contabilità regionale n. 40 del 2001 ovvero un superamento, nei fatti, della stessa legge di contabilità regionale, sotto l'aspetto appena evidenziato, attraverso l'unificazione delle due leggi, da articolare, sulla base della legge n. 243 del 2012, in due Sezioni.

b) la struttura del bilancio

Il bilancio della Regione risulta suddiviso, ai sensi dell'art. 20, anzitutto per parti, che si riferiscono formalmente alla distinzione tra spese effettive e spese per movimenti di capitale.

Si tratta di una suddivisione che a livello ordinamentale è stata superata sin dal 1962 con la famosa legge "Curti", essendo basata su una logica di tipo patrimoniale che già allora non fu più ritenuta coerente con il nuovo ruolo propulsivo che il bilancio aveva ormai ed ha nei confronti dell'economia. La suddivisione in questione trae origine, come è noto, dall'idea di mettere in evidenza gli atti contabili nella loro incidenza sul patrimonio: le poste effettive ne importano un aumento o una diminuzione, mentre quelle per movimento di capitale una trasformazione.

Un'impostazione meramente ragionieristica, dunque, che tralascia l'esigenza di rappresentare, da un lato, la moderna interazione tra intermediazione di risorse da parte dell'operatore pubblico ed economia e, dall'altro, la prospettazione alla collettività amministrata delle risorse prelevate e delle relative modalità di utilizzo, all'interno del circuito resa dei conti-responsabilità politica.

Si tratta di un punto messo in luce molto chiaramente a livello di giurisprudenza, sia costituzionale che contabile, a conferma del fatto che la contabilità pubblica non rappresenta un insieme di tecnicità ridondanti prive di interesse, ma esprime il quadro delle modalità con cui vengono gestite le risorse della collettività per le finalità decise dalla discrezionalità politica, nella sede propria del circuito democratico che connota i rapporti tra giunta e assemblea della sovranità regionale.

Se questa è l'esigenza, appare ben chiaro allora come, anche per questo aspetto, occorra rivisitare la legge n. 40, ammodernando peraltro le stesse prospettazioni di bilancio nell'ambito della tendenza intesa a permettere di cogliere il ruolo dell'ente all'interno dell'economia della Regione.

La normativa di riferimento è ancora una volta rappresentata, per intanto, dal ripetuto decreto legislativo n. 118, il cui art. 45 ripropone lo schema più recente in vigore a livello statale con la partizione tra missioni e programmi.

Oltretutto, sussistono obblighi di riclassificazione ispirati al criterio della omogeneità (art. 2 del citato d.lgs. n. 118), obblighi particolarmente pressanti in una fase in cui, già a partire dal testo della Carta fondamentale, è la finanza pubblica nel suo complesso a soggiacere ad impegni che il nostro Paese ha da tempo recepito nell'ordinamento e che costituiscono oggetto delle manovre di bilancio che vedono coinvolti tutti i settori che vanno a comporre il quadro finanziario di riferimento.

3.3. *Le regole di copertura finanziaria delle leggi (ulteriori puntualizzazioni).*

Dal secondo punto di vista, va ricordato che la questione che maggiormente merita una riflessione di carattere procedimentale riguarda il migliore assetto per assolvere all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi diverse da quella di bilancio.

Due brevi premesse appaiono necessarie.

Anzitutto, deve essere chiaro che il problema della copertura finanziaria ha riguardo solo alle leggi diverse da quella di bilancio, che ne costituisce anzi il presupposto come saldo da non peggiorare con le leggi "altre".

Va, in proposito, ancora una volta ricordato che il bilancio non costituisce un mezzo di copertura di oneri fissati da un'altra legge ordinaria. Ciò non solo è scolpito nell'obbligo di copertura come costituzionalmente disciplinato (art. 81, comma terzo, in base al quale "*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*"), ma, conseguentemente, dall'ordinamento contabile, nonché dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 141/2014), in il piano delle leggi di spesa (o di minore entrata) 'altre' rispetto alla legge di bilancio assume l'equilibrio espresso da quest'ultimo quale ineliminabile parametro di riferimento per valutare la consistenza e la congruità dei mezzi finanziari destinati a coprire gli oneri nuovi o maggiori.

In secondo luogo, il sistema cui deve ispirarsi l'ordinamento contabile della singola Regione deve essere quello di cui all'art. 81, terzo comma, in quanto si tratta di un sistema che si attaglia ad ogni prodotto legislativo che genera spesa, proveniente, in base all'art.117 Cost., dallo Stato ovvero dalle Regioni, in base ad una suddivisione per materia. Lo conferma d'altra parte, in termini molto espliciti, la legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009, il cui art. 19 estende *apertis verbis* gli obblighi di copertura alla legislazione regionale di natura sostanziale.

Ciò peraltro - è da aggiungere - all'interno di un quadro istituzionale in cui gli obblighi in materia di finanza pubblica riguardano unitariamente Stato centrale e Regioni, come si evince dai primi commi degli art. 97 e 117 Cost., cui fa da supporto l'art. 81.

Ne è altresì ulteriore conferma l'ordinamento istituzionale più ampio, come il decreto-legge n. 174 del 2012, che prevede compiti di controllo della Corte dei conti attraverso le sue articolazioni territoriali sulla copertura delle leggi regionali, nonché la stessa giurisprudenza costituzionale. Merita di essere sottolineato a questo secondo riguardo che la Consulta esprime una duplice tendenza: per un verso, ritenere vincolante per la finanza regionale i vincoli più ampi di finanza pubblica, secondo le declinazioni per i singoli sottosettori affidati alla legislazione rinforzata ed ordinaria, per altro verso, ampliare le possibilità di impugnativa da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti all'atto della parifica del Rendiconto ai casi di assenza ovvero di insufficienza di copertura finanziaria di una singola legge ordinaria (oltre che di rispetto dei vincoli contabili e di finanza pubblica).

In questo scenario appare evidente che la legislazione regionale diversa da quella di bilancio sottostà ad un autonomo obbligo di copertura (mentre per quella di bilancio agli obiettivi di equilibrio fissati dalla legislazione nazionale).

Rispetto a questo quadro le norme di cui al Capo III della legge della Regione Emilia-Romagna n. 40 del 2001 (*Leggi di spesa e legge finanziaria*) si limitano a recare due disposizioni che, senza distinguere esplicitamente tra spesa corrente e spesa in conto capitale, differenziano due ipotesi. Da un lato, l'art. 37 individua la fattispecie delle leggi che autorizzano spese continuative o ricorrenti e, dall'altro, l'art. 38 disciplina il caso delle leggi che autorizzano spese pluriennali.

Nell'un caso (art. 37), si individua una fattispecie, *sui generis*, da presumere riferita peraltro ad oneri correnti, ossia una legge-contenitore, riferita, sia pur di norma, “*solo agli obiettivi da raggiungere e alle procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa*”. È bene chiarire che si tratta di un modello normativo che va ritenuto incoerente rispetto al modello costituzionale, che fa obbligo per ciascuna legge di indicare oneri e coperture.

Rinviare la definizione degli aspetti finanziari di una legge concretizza infatti una fattispecie che si colloca al di fuori del quadro costituzionale in materia, che richiede invece la contestualità della definizione di tali aspetti rispetto a quelli di merito: il bilancio non può rappresentare la sede in cui si reperiscono le coperture per oneri riferiti a leggi già in vigore e ciò anche se, in ipotesi, si tratti di oneri flessibili. Indubbiamente, il *vulnus* è più eclatante se la legge comporta oneri obbligatori (per usare la terminologia dell'art. 11, comma 6), nei cui confronti il bilancio non può che essere chiamato, dunque, a reperire gli stanziamenti e dunque la copertura. D'altro canto, il modello legislativo prospettato dall'art. 37 appare singolare anche perché tale da creare una sorta di legge-programma, priva di contenuto operativo (una sorta di “legge proclama”)



nella misura in cui la sua attuazione risulta condizionata dalle determinazioni di un'altra legge, restando dunque sospeso non solo il *quantum*, ma anche l'*an*.

Va anche considerato poi che ogni rinvio di leggi ordinarie alla legge di bilancio per la copertura di oneri rende progressivamente più complessa e, comunque, meno trasparente la possibilità per l'ente di rispettare il vincolo complessivo dell'equilibrio.

Il provvedimento quadro di riferimento, ossia il decreto legislativo n. 118 del 2011, non casualmente delinea, con l'art. 38, comma 1, un modello che va ritenuto coerente con l'impianto costituzionale, in quanto tale da riprendere il principio contenuto nell'art. 30 della legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009. Si tratta della prescrizione secondo cui, in tema di leggi regionali di spesa e di relativa copertura finanziaria (come recita il titolo), le leggi "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".

E' evidente che si tratta di un modello che esprime, fermo rimanendo l'obbligo di copertura della singola legge, la preoccupazione di evitare, per le spese obbligatorie, che l'onere a regime sia più elevato nel corso del tempo rispetto a quello del terzo anno di decorrenza, in maniera tale da apprestare – *ab initio* – nella stessa singola legge sostanziale mezzi di copertura supplementari atti a colmare, nell'esercizio in cui lo scostamento avvenga ovvero a partire da tale esercizio, la differenza tra onere a regime e copertura del terzo anno. si versa dunque in un ambito normativo in cui non solo si impone un obbligo di copertura per singola legge per il primo triennio, ma si impedisce di approvare coperture insufficienti rispetto all'onere a regime eventualmente più elevato rispetto a quello da ultimo coperto (terzo anno), trattandosi di oneri obbligatori.

Se poi l'onere è discrezionale, il modello prevede la riferibilità, per la definizione dei profili finanziari della singola legge, alla modulazione annuale e triennale di bilancio, nel presupposto che l'*an* e il *quantum* delle disponibilità su quella legge dipendano dalle scelte di merito della singola legge di bilancio e dunque anche dai vincoli cui quest'ultima soggiace in base all'ordinamento.

In entrambi i casi comunque, secondo interpretazione risalente, a prescindere dalla natura dell'onere (discrezionale ovvero obbligatoria), la singola legge deve recare la propria copertura finanziaria, fermo rimanendo la modulabilità da parte della legge di bilancio nel caso si tratti di spesa discrezionale.

È questo, dunque, il modello sia della legge di contabilità nazionale che di quello riferito agli enti territoriali, cui dunque l'ordinamento contabile regionale deve iniziare a conformarsi.

Trattandosi, a proposito dell'art. 37 in esame, evidentemente di spesa corrente, appare altresì cruciale che la Regione inizi a dotarsi di strutture in grado non solo di individuare con chiarezza la natura del singolo onere, ma altresì - e soprattutto - di procedere ad una realistica ed affidabile quantificazione degli oneri, la cui sostenibilità rappresenta evidentemente il *pruus* per un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura. Il che è tanto più corrispondente al vero quanto più si versi nell'ipotesi dell'onere di natura non discrezionale.

Nell'altro caso (art. 38), la legge di contabilità regionale detta una disciplina simile rispetto allo schema seguito dall'art. 30 della legge 196 del 2009 di contabilità statale, pur non menzionando esplicitamente che trattasi di spesa in conto capitale: il modulo legislativo, comunque, si attaglia a tale tipologia di leggi. Da un punto di vista sistematico non appare coerente invece il comma 2, che sembra riferirsi a spesa corrente e che, almeno stando alla lettera, sembrerebbe di conseguenza sovrapporsi al citato art. 37, comma 1. Comunque, la disciplina della tipologia di leggi in discorso appare coerente con il richiamato art. 38, comma 2, del decreto legislativo n. 118 del 2011, a sua volta in linea con la disciplina statale: lo schema della modulabilità annuale e triennale con il bilancio delle leggi in discorso si presenta comunque di sicuro ragionevole, trattandosi di spesa pluriennale d'investimento, la garanzia consistendo nel rispetto delle norme sull'equilibrio complessivo.

Ciò, in linea di principio, non esclude però anche tale tipologia di leggi dall'obbligo di copertura, da intendersi come vincolante per tutte le leggi (ad esclusione del bilancio, come prima accennato) e quindi anche di quelle in conto capitale, anche se eventualmente per il primo anno, subentrando già dal secondo la possibilità di utilizzare la flessibilità di bilancio consentita per le spese pluriennali.

Va peraltro, qui rimarcato, come l'utilizzo degli spazi di manovra consentiti (a seconda dei casi) dalla flessibilità dei bilanci sembri delineare un indizio del refluire, almeno a livello tendenziale di sistema, del principio di copertura (art. 81, terzo comma, Cost.) in quello dell'equilibrio (artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost.), donde la centralità indefettibile del controllo di legittimità-regolarità (Corte cost., sentt. nn. 198/2012; 179/2007), anche in sede di giudizio di parificazione.

3.4. Sistema contabile regionale e armonizzazione.

Come è noto l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è



finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (Corte cost., sent. n. 184/2016).

Il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è infatti ontologicamente collegato alla necessità di consentire la lettura, secondo il medesimo linguaggio, dei dati contenuti nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (Corte cost., sent. n. 80 del 2017).

Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di garanzia degli equilibri della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria, peraltro, non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

In proposito, la Corte costituzionale (sent. n. 184/2016) ha ricordato, con espressione sintetica, che il bilancio è un "bene pubblico", nel senso, cioè, che esso è un documento contabile funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate che alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma definito nella legge di bilancio e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato - nucleo storico dell'investitura democratica (Corte cost., ord. n. 17/2019) - costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci, costituendo, quest'ultimo ambito materiale di legislazione, semmai, il limite esterno - a salvaguardia della tenuta degli interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le proprie particolarità.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica (in disparte ogni considerazione riferita alla responsabilità),



presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non risultano idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti nonché della rendicontazione di quanto realizzato.

Sicché le pur sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

3.5. I principi contabili (cenni).

Espressione e garanzia della cd. armonizzazione è costituita dai principi contabili declinati sia dall'allegato 1 alla legge n. 196 del 2009 quanto dall'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011, costituendo diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (Corte cost., sent. n. 6/2017).

Invero, trasparenza e comprensibilità nella redazione della legislazione di spesa costituiscono garanzia della rappresentatività democratica e antidoto contro il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile": l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in




materia finanziaria non deve creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la comprensione e/o la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (Corte cost., sent. n. 247/2017; sent. n. 184/2016).

3.6. Ulteriori approfondimenti sull'ordinamento contabile regionale svolti in relazione all'esame delle leggi di spesa emanate nel corso dell'esercizio in esame.

Nell'ambito dell'esame della legislazione di spesa per l'anno 2020, in relazione alla legge regionale 29 dicembre 2020, n. 11, approvata nella stessa sessione con la legge di stabilità regionale 2021 (legge n. 12) il bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023 (legge n. 13) e la legge n. 14 contenente *“Misure urgenti per promuovere la rigenerazione urbana dei centri storici, favorire gli interventi di qualificazione edilizia che beneficiano delle agevolazioni fiscali di cui all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e recepire le norme di semplificazione in materia di governo del territorio di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76”* la Sezione ha chiesto alla Regione di indicare la cornice normativa di riferimento all'interno della quale trova inquadramento detto “collegato” regionale, rappresentando la concordanza delle previsioni in esso contenute in relazione agli obiettivi definiti nel DEFR e la relativa Nota di aggiornamento (art. 36, comma 3, nonché Allegato 4/1, d.lgs. n. 118/2011).

La Giunta regionale afferma di aver ritenuto finora di dover presentare ogni anno all'Assemblea legislativa una proposta di legge con cui disporre modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali, affinché sia esaminata e discussa insieme ai progetti di legge regionale di stabilità e di bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna, ed approvata nella stessa seduta, in considerazione della stretta colleganza fra i citati provvedimenti finanziari. La finalità della legge regionale collegata è prevalentemente quella di rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DEFR), in collegamento con la legge regionale di stabilità e con il Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna.

Di norma, afferma la Regione, le disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità, introducendo modifiche o integrazioni a norme vigenti, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale; tuttavia, sempre secondo quanto affermato dalla Regione, dalla loro attuazione possono derivare oneri a cui l'ordinamento regionale fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione di bilancio, con riferimento alle leggi regionali oggetto di modifica che prevedono già le modalità con cui la Regione intenda dare la copertura finanziaria. Ciò consente, secondo la ricostruzione prospettata, di introdurre, a parità di risorse stanziato nel bilancio regionale per una determinata



finalità, una nuova articolazione degli interventi necessari o opportuni per il perseguimento della medesima finalità.

La Sezione osserva in proposito che l'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 prevede, tra gli strumenti di programmazione regionale (par. 4.1.): “*gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno*”. Con tali disegni di legge, prosegue il medesimo Allegato 4/1, precisamente al paragrafo 7, possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento.

3.7. Osservazioni sull'ordinamento contabile regionale

In occasione dell'elaborazione dell'analogo Relazione della Corte riguardante la legislazione di spesa 2018, la Regione Emilia-Romagna, con nota presentata in occasione del contraddittorio, ebbe a rappresentare che “*le norme riguardanti il processo di programmazione, la legge finanziaria e la classificazione del bilancio, devono ritenersi incompatibili con il decreto legislativo sopra richiamato e non più applicabili, al di là di una esplicita abrogazione nella legge regionale. La Regione, quindi, ha applicato le norme contenute nel decreto legislativo n. 118/2011, nei principi contabili generali e applicati e utilizzato gli schemi di bilancio e di rendiconto approvati e non quelle disciplinate dalla legge regionale n. 40/2001*”.

Tale considerazione non appare convincente a dirimere le questioni dianzi rappresentate, anche in considerazione dell'esigenza di chiarezza e trasparenza non solo della rappresentazione dei documenti contabili ma, segnatamente, della cornice ordinamentale che li sottende e disciplina.

4. Novità ordinamentali.

Va qui evidenziato che, in base alla recente giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 146, n. 138/2019; n. 196/2018), la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi di spesa è stata estesa non soltanto a profili riguardanti il *quomodo* della copertura finanziaria, ma anche l'*an*, con ciò intendendosi il profilo concernente la legittimazione della Regione a legiferare senza invadere la competenza legislativa dello Stato, per modo che in ipotesi di difetto competenziale della legge di spesa regionale si determinerebbe un difetto di “copertura normativa” e per “ridondanza” una violazione dei parametri costituzionali posti a presidio della “copertura finanziaria” delle leggi di spesa.



Detta novità ordinamentale, introdotta dall'orientamento della Corte costituzionale, sembra ampliare lo scrutinio delle leggi di spesa da parte della Sezione del controllo anche per i profili c.d. competenziali della legislazione regionale, anche nella sede della presente Relazione.

Da segnalare è la sentenza n. 244 del 2020 della Corte costituzionale.

Con tale sentenza n. 244 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., che, rispettivamente, istituiscono l'integrazione regionale al TFS dei dipendenti regionali (art.1) e ne individuano la copertura finanziaria (art. 8) e dell'art. 15, comma 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, [nella prospettazione ricostruita dalla Corte sulla base dell'ordinanza di remissione] là dove fa salva l'applicazione dell'integrazione regionale al TFS ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione e con almeno un anno di anzianità.

Secondo la Corte, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nel disporre l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ne ha salvato gli effetti con esclusivo riferimento ai dipendenti che, in regime di TFS in base alla normativa statale, fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 2 del 2015; talché, detta misura – di delimitazione della platea dei beneficiari dell'integrazione regionale al TFS – adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione, non configurerebbe, al contrario di quanto ritenuto dalla rimettente Sezione della Corte dei conti, “*nuovi o maggiori oneri*”, tenuto anche conto della scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame.

Quanto, invece, all'originaria copertura recata dalla legge regionale n. 58 del 1982 (art. 8), la Corte ha ritenuto che essa, in applicazione del principio *tempus regit actum*, fosse in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). La legge del 1976, a differenza della normativa ora vigente, oltre a prevedere che la Regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, “*sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri*”, in vista dell'obiettivo dell'equilibrio, (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva



che *“Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell’entità della relativa spesa”*.

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

D’altro canto, prosegue - la Corte costituzionale - anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni e che la stessa Corte costituzionale (così punto 4.1. del diritto della sentenza n. 26 del 2013) ha affermato che *“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 annuale”*.

La Corte ha da ultimo osservato che, in considerazione della successiva evoluzione ordinamentale, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, in vista dell’obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l’equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019), devono essere lette - ora e non anche per il passato, e dunque in relazione alla normativa contabile vigente nel 1982 - le norme di cui all’art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che il rimettente invoca a integrazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie; talché, il giudizio della Corte non può mutare a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

La Corte, con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, ha concluso nel senso che *“il principio dell’equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte”* e che *“[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione”* (sentenza n. 26 del 2013). Tale

principio non è mutato e “*si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*” (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Il profilo che maggiormente qui interessa è proprio la copertura di oneri ricorrenti o continuativi e delle spese pluriennali.

La Corte ha risolto in senso negativo il dubbio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna, sollevato dalla Corte dei conti in occasione dell’esame del rendiconto generale della Regione, che faceva impiego di mezzi di bilancio a copertura di nuovi oneri evidenziando che la legge oggetto di scrutinio riguardava “*una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione*”: la Corte ne ha ritenuto la coerenza con la “*modalità ‘procedurale’ di copertura finanziaria della spesa*” stabilita dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) vigente al momento dell’adozione della legge regionale.

La Corte non ha però mancato di rimarcare che le norme statali di attuazione del medesimo costituzionale di copertura, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono ora sostituite a quelle allora vigenti, hanno “*individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, - ha concluso per il caso esaminato - non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione*”. Dal che chiaramente discende, in base al mutato ordinamento contabile, il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio.

5. Le leggi della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2020

5.1. Nel corso dell’esercizio finanziario per l’anno 2020, sono state emanate quattordici leggi regionali. La seguente tabella riporta i contenuti di ognuna distinguendo tra onerose e non, 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 2020.

Leggi onerose	Leggi non onerose	Contenuto	Modalità di copertura impiegata

	L.R. 29 maggio 2020, n. 1.	Misure urgenti per la ripresa dell'attività economica e sociale a seguito dell'emergenza covid-19. modifiche alle leggi regionali n.3 del 1999, n. 40 del 2002, n. 11 del 2017 e n. 13 del 2019.	
	L.R. 31 luglio 2020, n. 2	Rendiconto generale della regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2019.	
	L.R. 31 luglio 2020, n. 3.	Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022.	
	L.R. 31 luglio 2020, n. 4	Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2020-2022.	
L.R. 31 luglio 2020, n. 5		Interventi urgenti per il settore agricolo ed agroalimentare. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2009.	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 52 del d.lgs. 118 del 2011.

Legge regionale 2 novembre 2020, n. 6		Interventi urgenti a favore dei gestori di edicole.	Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 52 del d.lgs. 118 del 2011.
Legge regionale 26 novembre 2020, n. 7.		Riordino istituzionale e dell'esercizio delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale. abrogazione delle leggi regionali 10 aprile 1995, n. 29 e 1° dicembre 1998, n. 40 e modifica di leggi regionali.	
	Legge regionale 15 dicembre 2020, n. 8.	Ulteriori interventi urgenti per il settore agricolo e misure di semplificazione. Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2020.	
	Legge regionale 16 dicembre 2020, n. 9.	Disciplina delle assegnazioni delle concessioni di derivazioni idroelettriche con potenza nominale superiore a 3000 kw e determinazione di canoni.	
	Legge regionale 23 dicembre 2020, n. 10	Ratifica della variazione di bilancio	

		adottata dalla giunta regionale in deroga all' articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 , ai sensi dell' art. 109, comma 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 , convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.	
Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 11		Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2021.	Rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 118 del 2011.
	Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 12	Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021-2023 (legge di stabilità regionale 2021)	
	Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 13	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023	
	Legge regionale 29 dicembre 2020, n.14	Misure urgenti per promuovere la rigenerazione urbana dei centri storici, favorire gli interventi di qualificazione edilizia che beneficiano delle	



		agevolazioni fiscali di cui all' articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e recepire le norme di semplificazione in materia di governo del territorio di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76	
--	--	---	--

5.2. 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. Con nota istruttoria del 11 marzo 2021, a firma dei magistrati istruttori, sono stati chiesti chiarimenti alla Regione in ordine ai profili di possibile criticità emergenti dall'analisi dei testi normativi.

In data 31 marzo si è tenuta la riunione sulla legislazione onerosa 2020 della Regione Emilia-Romagna, in esito alla trasmissione alla Regione della suddetta nota istruttoria, alla presenza dei magistrati istruttori e dei rappresentanti della Regione.

Dopo una breve sintesi delle richieste formulate dalla Sezione, i rappresentanti della Regione hanno fornito i necessari chiarimenti, poi trasfusi in apposita nota scritta.

Con specifico riferimento alla copertura finanziaria di oneri ulteriori attraverso disponibilità di bilancio, è stato dichiarato che tale tecnica di copertura non possa di per sé ritenersi incongrua, in quanto gli effetti finanziari della legislazione regionale di spesa nella specie oggetto di vaglio non poteva ritenersi peggiorativa di quella vigente. A tal riguardo, si è replicato che la neutralità della spesa vigente a fronte dell'introduzione di un nuovo onere andrebbe attestata, nella scheda tecnico-finanziaria, da un'effettiva compensazione della spesa già vigente con gli oneri nuovi (di natura necessariamente flessibile), esplicitando la misura della riduzione degli obiettivi già stabiliti dalla legislazione di spesa già in essere.

Un ulteriore profilo che andrà affinato riguarda l'esplicitazione dei provvedimenti legislativi di spesa (es. provvedimento collegato) che vengono adottati in adesione agli obiettivi stabiliti nel DEFR.

Infine, riguardo le misure a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, si è ribadita l'indicazione già formulata dal Collegio in occasione del Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per il 2019, di redigere cioè, in sede della redazione del rendiconto della Regione, un'apposita tabella che dia conto dell'ammortamento dei mutui, come noto già avviato, in accordo tra Ministero dell'economia e Regione, dagli anni 2012/2013 e proiettato fino al 2036.

Pervenuta la nota scritta di replica su ognuna delle osservazioni formulate dalla Sezione, tali repliche sono state inserite in una prima versione della Relazione finale, consentendo di superare in molti casi le perplessità evidenziate dalla Sezione.

Tale prima stesura è stata poi trasmessa alla Regione in data **22 aprile 2021** in vista dell'adunanza pubblica della Sezione del 5 maggio, dove i rappresentanti della Regione hanno convenuto sui contenuti della Relazione.

5.3. Le tipologie di copertura impiegate.

Come si osserva dalla tabella 1, la Regione ricorre alle modalità di copertura rappresentate dal rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 118 del 2011 e dall'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 52 del d.lgs. 118 del 2011.

In un caso (legge regionale 26 novembre 2020, n. 7) la Regione, nel riattribuire funzioni già esistenti ad un differente soggetto, individua in tale circostanza l'assenza di maggiori oneri, che pertanto non richiederebbero copertura. In proposito, la Sezione evidenzia come la corretta modalità di copertura per una legge che libera risorse precedentemente assegnate ad un nuovo soggetto per finanziare le medesime funzioni ora svolte dalla Regione, dovrebbe a rigore espressamente prevedere la riduzione del precedente onere e la copertura del nuovo attraverso le risorse così rese disponibili. Ciò non toglie, ovviamente, che l'assenza di maggiori oneri renda non necessario lo stanziamento di risorse maggiori rispetto al passato.

5.4. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

La Sezione ha riscontrato in molti casi (leggi n. 5, 7, 8 ed 11) una carenza dalla scheda tecnico-finanziaria, rimarcando che, ove la legge regionale implica risparmi di spesa in grado di compensare (o più che compensare) costi aggiuntivi, certi o eventuali, è evidente che tali valutazioni dovrebbero opportunamente tradursi in una stima, tanto dei risparmi quanto degli oneri, che giustifichi *a priori* il mancato stanziamento di risorse aggiuntive.

5.5. Ulteriori considerazioni sulla tecnica legislativa.



L'interlocuzione in contraddittorio con la Regione ha consentito di mettere meglio a fuoco le tipologie delle coperture adottate nonché le tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2020

In particolare, è stato evidenziato che taluni dubbi formulati, in fase istruttoria, dalla Corte potessero essere superati, specie in relazione all'utilizzo di mezzi di bilancio in relazione a nuovi oneri, dal momento che l'utilizzo delle disponibilità di bilancio si è resa possibile in considerazione della contestuale, sebbene non esplicitata dal legislatore regionale, compensazione della disponibilità in essere per far fronte ad oneri a carattere comunque flessibile.


Un ulteriore aspetto (cfr. L.R. n. 5/2020, concernente misure per il sostegno del settore agricolo ed agroalimentare) ha riguardato la copertura di oneri connotati da differenti modalità di erogazione delle risorse e differenti finalità associate alle stesse, senza che né la norma di copertura né la relazione tecnica avessero offerto la rispettiva quantificazione degli oneri in relazione ad ognuno degli interventi; ebbene, una più puntuale tecnica espositiva in fattispecie analoghe sarebbe più coerente con il principio contabile della chiarezza.

Infine, merita segnalazione la l.r. n. 11/2020, nella parte in cui, all'art. 19, estende l'esenzione prevista per i veicoli intestati alla regione ai veicoli intestati alla Agenzia della Sicurezza del territorio e alla protezione Civile, comportando una minore entrata per la Regione, quantificato dalla relazione tecnica in € 12.000,00 annui. La dichiarata riduzione (a copertura) di pari importo del contributo di funzionamento dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, nell'ambito delle autorizzazioni di spesa della Missione 11, Programma 1, non è stata però esplicitamente tradotta in norma dalla legge in esame; senonché, a seguito di approfondimenti istruttori, è emerso che la legge regionale "collegata", che fa dunque parte della sessione di bilancio regionale, ha correttamente operato detta riduzione nell'ambito delle autorizzazioni disposte dalla legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023.

6. L'esame delle singole leggi recanti oneri.

6.1. Legge regionale 31 luglio 2020, n. 4, "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2020-2022".

L'art. 8 della legge in esame, modificando l'art. 12 della legge regionale 10 dicembre 2019, n. 30, di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022, prevede che *"nell'ambito del finanziamento aggiuntivo corrente del Servizio sanitario regionale per livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali di assistenza (LEA) è autorizzato per il bilancio 2020-2022, nell'ambito della Missione 13 Tutela*



della salute - Programma 2 Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA, l'importo di euro 20.000.000,00 per le misure a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011”.

Premesso che la vicenda contabile è stata già oggetto di analisi da parte della Corte in occasione del giudizio di parifica del rendiconto regionale per il 2019, si è chiesto di chiarire le ragioni che hanno indotto il legislatore regionale a collocare la previsione nella legge di assestamento.

La Regione ha chiarito che la disposizione in esame sostituisce l'articolo 12 della legge regionale 10 dicembre 2019, n. 30 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di Previsione 2020-2022 (Legge di Stabilità Regionale 2020)) per autorizzare lo spostamento del finanziamento di euro 20 milioni, già previsto nel Programma 2 - Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA, al programma 4 - Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi, nell'ambito della Missione 13 - Tutela della salute, contenuto nelle tabelle allegate al provvedimento in esame.

6.2. Legge regionale 31 luglio 2020, n. 5, “Interventi urgenti per il settore agricolo ed agroalimentare. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2009”.

L'articolo 1 autorizza la Regione ad attivare finanziamenti integrativi su interventi previsti dal Programma di Sviluppo rurale 2014-2020 (PSR). Il comma 3 prevede che le erogazioni siano disposte dall'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA) per l'Emilia-Romagna. In base a quanto asserito dalla relazione tecnico-finanziaria, si prevede il finanziamento di progetti per i quali i fabbisogni erano largamente superiori alle disponibilità recate dal PSR.

L'articolo 2 istituisce un aiuto integrativo rispetto alle risorse statali trasferite per la realizzazione dei programmi annuali per la raccolta dati in allevamento finalizzati alla realizzazione dei programmi genetici. e stabilisce che la concessione dei contributi è disposta con le modalità e criteri definiti per l'assegnazione delle risorse statali.

L'articolo 3 prevede l'attivazione di un regime di aiuto in regime *de minimis* destinato alle imprese agricole che coltivano barbabietola da zucchero, stabilendo che i criteri per l'erogazione degli aiuti ed il relativo ammontare siano definiti con deliberazione della Giunta regionale, e che le erogazioni siano effettuate anche in questo caso dall'AGREA per l'Emilia-Romagna.

L'art. 4 prevede modifiche all'art. 18 della legge regionale 31 marzo 2009, n. 4 “Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole”, inserendo l'attività di

promozione tra quelle che la Regione può realizzare per lo sviluppo dell'attività agrituristica e della multifunzionalità, prevedendo una diversa modalità di trasferimento delle risorse.

L'art. 5 individua la modalità di copertura nell'utilizzo dei fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti - Programma 3, autorizzando la Giunta regionale a provvedere, con proprio atto, alle necessarie variazioni di bilancio.

6.2.1. La Sezione ha richiesto chiarimenti alla Regione in merito all'articolo 2 che, nell'istituire l'un aiuto integrativo rispetto, non specifica a quale organo siano demandate le relative valutazioni.

In proposito, la Regione ha chiarito che la norma prevede la concessione di un contributo integrativo regionale secondo i criteri e le modalità di erogazione del contributo statale. I criteri e le modalità di concessione sono definiti nella Deliberazione di Giunta regionale n. 1810 del 29 ottobre 2018 sulla base del Decreto MIPAAF n. 24523 del 19 novembre 2015. La deliberazione e il Decreto definiscono, in particolare, i soggetti beneficiari dell'aiuto, il contenuto della domanda di aiuto, le spese ammissibili, l'intensità dell'aiuto e infine le modalità di liquidazione del contributo per stato di avanzamento delle attività. Nella delibera viene inoltre stabilito che la valutazione delle domande pervenute spetta al Servizio tecnico competente in materia, ovvero il Servizio Organizzazioni di mercato e sinergie di filiera della Direzione Generale Agricoltura, caccia e pesca che valuta la completezza della domanda e la rispondenza alle prescrizioni del Decreto MIPAAF n. 24523/2015, nonché i requisiti del beneficiario. Pertanto, con il richiamo ai criteri previsti per la concessione delle risorse statali, si intende fare riferimento alla citata Delibera regionale, nella quale sono stabiliti i criteri di valutazione ed i contenuti dell'attività istruttoria sulle domande pervenute.

6.2.2. La Sezione ha altresì richiesto chiarimenti alla Regione in merito all'articolo 4, evidenziando come in tal caso la previsione di un ampliamento delle funzioni a parità di risorse stanziata genera inevitabilmente una minore disponibilità per lo svolgimento di quelle già previste.

A riscontro la Regione ha evidenziato che l'attività di promozione oggetto della modifica dell'art. 18 della legge regionale 31 marzo 2009, n. 4, di cui al comma 1, non ha comportato minori disponibilità per quelle già previste dalla legislazione vigente prima della modifica, in quanto è stata coperta da nuove risorse regionali, accantonate a Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione, come evidenziato nella scheda tecnico finanziaria allegata al testo normativo.

6.2.3. La Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti in relazione ai due punti precedenti, rileva come per le leggi come quella in esame, che prevedono differenti modalità di erogazione delle risorse e differenti finalità associate alle stesse (pur nell'ambito di una *ratio* unitaria, volta al sostegno del settore agricolo ed agroalimentare), sarebbe auspicabile un maggior grado di dettaglio da parte della scheda tecnico finanziaria, che specifichi la tecnica di quantificazione degli oneri in relazione ad ognuno degli interventi.

6.3. *Legge regionale 2 novembre 2020, n. 6, "Interventi urgenti a favore dei gestori di edicole".*

La Regione ha previsto, con la presente legge, un contributo regionale integrativo del "Bonus *una tantum* edicole" di cui all'articolo 189 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 3, conv. in legge 17 luglio 2020, n. 77.

L'articolo 2 prevede in particolare che per la commisurazione del contributo, in forma variabile in relazione al numero delle domande, si utilizzi lo stesso meccanismo del comma 2 dell'articolo 189 del decreto-legge n. 34, a cui rinvia. L'articolo demanda inoltre alla Giunta regionale la definizione di modalità e termini per l'attuazione della medesima legge regionale. Per la concessione di detti contributi la Regione ha previsto in bilancio un importo nel limite massimo di euro 500.000,00 per l'esercizio finanziario 2020.

L'art. 2-*bis* prevede che, conseguentemente alla natura integrativa del contributo regionale, l'istruttoria delle istanze di *bonus* regionale è limitata a quanto previsto nel comma 2, mentre ogni ulteriore onere istruttorio si intende assolto dallo Stato nell'ambito del procedimento principale.

L'art. 3 individua la modalità di copertura nell'utilizzo dei fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti - Programma 3.

6.4. *Legge regionale 26 novembre 2020, n. 7, "Riordino istituzionale e dell'esercizio delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale. abrogazione delle leggi regionali 10 aprile 1995, n. 29 e 1° dicembre 1998, n. 40 e modifica di leggi regionali".*

La legge modifica l'assetto istituzionale dell'esercizio delle competenze in materia di beni artistici, culturali e naturali, riportando le funzioni già assegnate all'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (di seguito IBACN) sulle strutture organizzative direttamente dipendenti dalla Giunta regionale. Come chiarito dalla scheda tecnico-finanziaria, sarà pertanto la Regione a gestire direttamente le risorse autorizzate dalle leggi regionali abrogate e/o modificate.



L'art. 16 provvede alla copertura finanziaria per gli esercizi finanziari 2021 e 2022, individuandola in risorse già autorizzate.¹¹ In conformità a quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. 118/2011, la quantificazione della spesa per gli esercizi successivi è rimandata alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

Gli articoli dai quali discendono oneri sono i seguenti:

a) l'art. 2 stabilisce che la Regione riacquisisce i beni di IBACN, le sue risorse strumentali, il personale dipendente, così come i compiti e le funzioni in capo all'Istituto. La Regione subentra pertanto dal 1° gennaio 2021 nei rapporti attivi e passivi afferenti alle funzioni di archiviazione e conservazione digitale, mentre per quanto attiene la definizione dei restanti rapporti attivi e passivi non conclusi alla data del 31 dicembre 2020 si provvederà alla nomina di un Commissario, con il compito di provvedere alla realizzazione della fase di liquidazione propedeutica alla soppressione dell'Istituto. Il Commissario dura in carica sei mesi (prorogabili una sola volta per ulteriori sei mesi). Alla scadenza del termine della gestione commissariale l'IBACN e la Regione subentra in ogni rapporto attivo e passivo dell'Istituto;

b) l'art. 3 specifica le funzioni della Regione in materia di patrimonio culturale. Correttamente la Regione individua nel riassetto organizzativo che ne deriva l'eventualità di generazione di oneri aggiuntivi;

c) l'art. 4 riguarda la modalità di svolgimento delle funzioni di cui all'articolo che precede. Sono previste spese dirette di acquisizione beni e servizi nonché la concessione di contributi a soggetti pubblici e/o privati anche in conto capitale. Dispone la norma che, per tali fini, la Regione può stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati o concludere accordi con gli enti pubblici e che spetta alla Giunta regionale approvare criteri e modalità di concessione dei contributi. L'art. 7 stabilisce che, per lo svolgimento delle funzioni in tale ambito attribuite, la Regione attui interventi diretti per acquistare o concorrere all'acquisto di beni, fondi, raccolte e collezioni di valore artistico e che possa concedere contributi a soggetti pubblici o privati per un'ampia serie di interventi;

d) l'art. 5, nell'istituire il Comitato scientifico per il patrimonio culturale, quale strumento della Giunta regionale con funzioni consultive e propositive, al comma 4 prevede che la composizione, la durata e le modalità di funzionamento del Comitato scientifico e gli eventuali

¹¹ nell'ambito della Missione 1 – Servizi istituzionali, generali e di gestione, Programma 8 e della Missione 5 – Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, Programma 2.

compensi dei suoi componenti sono stabiliti dalla Giunta regionale, sentita la commissione assembleare competente, nel rispetto della normativa statale.

6.4.1. La Sezione ha evidenziato che la modalità di copertura individuata per gli esercizi 2021 e 2022 apparentemente non è tra quelle previste dall'ordinamento.¹² La scheda tecnico-finanziaria afferma, in contraddizione con la presenza di una norma di copertura finanziaria, che la legge è priva di oneri.

In proposito la Regione ha evidenziato che nella scheda tecnico-finanziaria non si afferma, a rigore, che la legge sia priva di oneri, bensì che *“la presente legge non prevede oneri aggiuntivi sul bilancio regionale in quanto non sono introdotte nuove funzioni in aggiunta a quelle già disciplinate da leggi vigenti. Le funzioni già assegnate all'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBACN) sono riportate in capo alla Regione, che gestirà direttamente le risorse autorizzate dalle leggi regionali abrogate e/o modificate”*.

La norma finanziaria di cui all'art. 16, prosegue la Regione, conferma che: *“le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni disciplinate con la L.R. n. 7/2020 non sono aggiuntive rispetto a quanto già disposto*

¹² Si ricorda quanto già in questa sede riportato al paragrafo 2.1: ai sensi del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, *“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”*, all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. 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, secondo quanto espressamente disposto dall'art. 19, co. 2, della medesima legge, le metodologie di copertura previste dall'articolo 17. La Corte costituzionale ha da tempo chiarito (sentenza n. 26 del 2013) che *“gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica”*.


Le modalità di copertura individuate dal citato art. 17, vevoli anche per le Regioni, sono le seguenti:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali
- b) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;
- c) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.
- d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

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 rinvia all'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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”.



e autorizzato dalle leggi di bilancio antecedentemente alla entrata in vigore della L.R. n. 7/2020 con riferimento alle leggi regionali n. 29 del 1995 e n. 40 del 1988, che vengono abrogate dall'articolo 18. La legge regola infatti il riordino istituzionale e l'esercizio delle funzioni in materia di patrimonio culturale sopprimendo IBACN e riportando le funzioni e le attività attribuite all'Istituto dalle L.R. n. 29/1995, L.R. n. 18/2000 e L.R.”

In proposito la Sezione evidenzia come la corretta modalità di copertura per una legge, come quella in esame, che libera risorse precedentemente assegnate ad un istituto terzo per finanziare le medesime funzioni ora svolte dalla Regione, dovrebbe, a rigore e per maggior chiarezza, espressamente prevedere la riduzione del precedente onere e la copertura del nuovo attraverso le risorse così rese disponibili. Ciò non toglie, ovviamente, che l'assenza di maggiori oneri renda non necessario lo stanziamento di risorse maggiori rispetto al passato.

6.4.2. in relazione alla riacquisizione da parte della Regione del personale dipendente di IBACN e alla nomina di un Commissario, con il compito di provvedere alla realizzazione della fase di liquidazione propedeutica alla soppressione dell'Istituto, entrambe previste dall'art. 2, la Sezione ha chiesto di chiarire se il subentro di personale nell'organico regionale comporti degli oneri aggiuntivi rispetto alle risorse già autorizzate ovvero perché non li comporta, e se la nomina del Commissario possa generare nuovi oneri per la Regione.

La Regione ha precisato che il personale precedentemente assegnato sull'IBACN era a tutti gli effetti personale a tempo indeterminato della dotazione organica della Regione Emilia-Romagna e, a seguito del riordino dell'Istituto, a far data dal 1° gennaio 2021, è stato riassegnato alle Direzioni regionali che subentrano nello svolgimento delle relative funzioni, come previsto all'articolo 2, comma 1. In tale data, non era attivo presso l'Istituto nessun altro rapporto di lavoro di carattere diverso da quelli indicati nell'art. 2, comma 4, della L.R. 7/2020 e quindi non vi sono rapporti di lavoro nei quali la Regione possa subentrare. Ha chiarito altresì la regione che il Commissario è stato nominato dalla Giunta con atto n. 2033 del 28 dicembre 2020 tra i dirigenti regionali in servizio assunti a tempo indeterminato e l'attribuzione di tale incarico non ha comportato oneri aggiuntivi sul bilancio regionale.

6.4.3. In assenza di stime presenti nella scheda tecnico-finanziaria. La Sezione ha chiesto di chiarire come, nell'eventualità del concretizzarsi di oneri derivanti dal riassetto organizzativo, la Regione intenda procedere alla copertura.

La Regione ha in proposito rilevato che *“l'articolo 3 riporta in capo alla Regione l'esercizio diretto delle funzioni e delle azioni già poste in capo all'IBACN dalla L.R. n. 18/2000, dalla L.R. n. 29/95, nonché dalla L.R. n. 40/1998”*, sicché l'onere era integralmente sostenuto dalla Regione ai sensi

delle tre leggi testé richiamate, per le quali già esistevano autorizzazioni di spesa sul bilancio regionale.

6.4.4. Rispetto agli interventi previsti dagli artt. 4 e 5, la Sezione ha chiesto di chiarire se gli stessi comportino degli oneri aggiuntivi rispetto alle risorse già autorizzate ovvero perché non li comportano.

A riscontro la Regione rileva che *“quanto stabilito all’art. 4 riporta in una formulazione aggiornata, senza nessuna aggiunta, le funzioni e le attività già in capo ad IBACN ai sensi delle LL.RR. n. 29/1995 e n. 40/1998 ora abrogate, per le quali esistevano già idonee coperture finanziarie e spese autorizzate”*, per le quali esistevano e tuttora esistono, sul bilancio 2021-2023, idonee coperture finanziarie e spese autorizzate.

Afferma la Regione che *“l’eliminazione degli oneri e costi diretti e indiretti di funzionamento e gestione di un ente caratterizzato da autonomia statutaria, personalità giuridica propria ed organi di amministrazione e controllo retribuiti ai sensi di legge, quale è IBACN, con tutta evidenza rappresenta per la Regione Emilia-Romagna un risparmio notevole di risorse ed un significativo intervento di razionalizzazione”*; inoltre, viene precisato che *“La costituzione di un Comitato scientifico non è stata quindi considerata quale onere aggiuntivo in quanto il limite posto alla retribuzione di tali organismi dal decreto-legge”*.

6.4.5. In relazione ai tre punti precedenti, la Sezione evidenzia come gli elementi di valutazione (nella fattispecie, di assenza di oneri aggiuntivi) rappresentati dalla Regione in sede di istruttoria, dovrebbero, in generale, opportunamente trovare evidenza nella scheda tecnico finanziaria, specie in presenza di leggi, come quella qui in esame, che implicano un riassetto organizzativo i cui potenziali effetti sul bilancio regionale vanno accuratamente analizzati. Se, come si afferma, la legge regionale implica risparmi di spesa in grado di compensare (o più che compensare) costi aggiuntivi, certi o eventuali, è evidente che tali valutazioni dovrebbero opportunamente tradursi in una stima, tanto dei risparmi quanto degli oneri, che giustifichi *a priori* il mancato stanziamento di risorse aggiuntive.

6.5. Legge regionale 15 dicembre 2020, n. 8.

Con la legge in esame la Regione intende attivare entro l’anno un intervento urgente finalizzato a sostenere le imprese agricole regionali nella realizzazione di investimenti per la riduzione di gas serra e ammoniaca nell’ambito della Misura 4 “Investimenti in immobilizzazioni materiali” del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, apportando alcune modifiche alla recente legge regionale n. 5 del 31 luglio 2020.



L'art. 2 dispone che non si provveda al recupero di pagamenti indebiti inferiori a cento euro. In proposito la Sezione ha chiesto di chiarire se la Regione abbia per l'effetto quantificato un minor gettito e previsto poste compensative in bilancio.

La Regione ha in proposito chiarito che *“il minor gettito è compensato ampiamente dal minor costo nell'ottica del perseguimento di un'efficace ed efficiente azione amministrativa”*.

Anche in tal caso, la Sezione, pur ritenendo ragionevoli le previsioni successivamente fornite dalla Regione sul punto, non può esimersi dall'invitare ad un maggior dettaglio nella scheda tecnico-finanziaria, in quanto se la legge regionale implica risparmi di spesa in grado di compensare (o più che compensare) costi aggiuntivi, certi o eventuali, è evidente che tali valutazioni dovrebbero opportunamente tradursi in una stima, tanto dei risparmi quanto degli oneri, che giustifichi *a priori* il mancato stanziamento di risorse aggiuntive.

6.6. *Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 11, “Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2021”*.

L'art. 2, fine di prevedere un maggior sostegno ai soggetti del commercio equo e solidare riconosciuti dalla Regione Emilia-Romagna, eleva dal 40% al 70%, la percentuale di contributo prevista dalla lettera f) comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 26, per far fronte agli *“investimenti funzionali all'espletamento dell'attività dell'organizzazione e dell'ente, per l'apertura e la ristrutturazione della sede, l'acquisto di attrezzature, arredi e dotazioni informatiche”*.

Agli oneri derivanti dalla presente modifica normativa la Regione prevede di far fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011.

Gli artt. 3 e 4 ampliano la tipologia degli interventi che la Regione può realizzare a favore delle imprese artigiane nell'ambito della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 1 e dei programmi di cui alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 e alla legge regionale 1° agosto 2005, n. 17. Agli oneri derivanti dalla modifica si prevede di far fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011, ed a valere sulle preesistenti Missioni che finanziano gli interventi previsti dalle previgenti norme citate.

L'articolo 8 interviene sull'articolo 1 della legge regionale 20 ottobre 2004, n. 2 (Legge per la montagna) aggiungendo dopo il comma 5-bis un comma 5-ter secondo il quale *“per le finalità della presente legge, la Regione promuove l'integrazione delle politiche che concorrono allo sviluppo della montagna e delle aree interne con gli strumenti, anche organizzativi, da individuarsi con delibera della Giunta regionale. A tale fine, l'assessore regionale competente in materia di politiche per la montagna garantisce i necessari*

coordinamento, indirizzo e coinvolgimento delle strutture interne e dei soggetti esterni che partecipano alla governance territoriale”.

L'articolo 9 interviene sull'articolo 18 della legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, prevedendo che la funzione di gestione dei Siti della Rete natura 2000 marini si attribuisce all'Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità – Delta del Po.

Il contenuto della relazione tecnico-finanziaria sul punto non appare del tutto coerente, in quanto, per un verso, si afferma che l'articolo non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e, per altro verso, che per la relativa attuazione, si prevede di fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011, nell'ambito della Missione 9, Programma 5.

L'art. 16 stabilisce al comma 1 che *“non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi a tributi regionali, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo o costituito solo da sanzioni amministrative o interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di 30 euro, con riferimento ad ogni periodo d'imposta”.*

L'art. 19 estende l'esenzione prevista per i veicoli intestati alla regione ai veicoli intestati alla Agenzia della Sicurezza del territorio e alla protezione Civile. L'articolo comporta una minore entrata per la Regione, quantificata dalla relazione tecnica in € 12.000,00 annui, ove si afferma che tale minore entrata viene coperta dalla riduzione di pari importo del contributo di funzionamento dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, nell'ambito delle autorizzazioni di spesa della Missione 11, Programma 1.

Tale riduzione non si trova però tradotta in norma dalla legge in esame.

L'art. 20 introduce una modifica all'art. 56 della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 per ampliare le finalità del fondo di cui al comma 1 del medesimo articolo, che potrà essere utilizzato per finanziare gli interventi per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche sia negli edifici privati (come finora previsto dalla legge regionale) sia negli edifici pubblici. Agli oneri derivanti dalla modifica si prevede di far fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011, ed a valere sulla Missione 8, Programma 2, che finanzia gli interventi già previsti dalla previgente normativa.

L'art. 21, apportando una modifica all' articolo 1, comma 2, della legge regionale 1° agosto 2019, n. 16 (Sostegno al microcredito di emergenza), eleva la copertura garanzia regionale sui microcrediti concessi a persone fisiche (sostituendo le parole “dell'ottanta per cento del credito



erogato” con le seguenti: “dell’intero credito erogato.”). Anche in questo caso il contenuto della relazione tecnico-finanziaria sul punto non appare pienamente coerente, in quanto si afferma che l’articolo non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e tuttavia per la relativa attuazione si prevede di fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 38 del decreto legislativo n. 118/2011, nell’ambito della Missione 9, Programma 5. Sempre nella relazione tecnica si afferma che il Fondo regionale per il sostegno al microcredito di emergenza è già stato istituito con DGR n. 1925/2019, demandando la copertura, per gli esercizi successivi al 2019, alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

L’art. 22, modificando il comma 4-*bis* dell’articolo 8 della legge regionale 24 giugno 2002, n. 12, amplia la platea dei beneficiari dei contributi per la promozione di iniziative di educazione allo sviluppo, culturali, di ricerca e di sensibilizzazione ai principi della pace e dell’interculturalità previste dal medesimo articolo. Il contenuto della relazione tecnico-finanziaria, come segnalato anche per altri casi della legislazione regionale onerosa del 2020, appare sul punto contraddittorio, in quanto si afferma che l’articolo non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e tuttavia per la relativa attuazione si prevede di fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 38 del decreto legislativo 118/2011, nell’ambito della Missione 19, Programma 1. Va poi anche in tal caso va evidenziato come la previsione di un ampliamento delle funzioni a parità di risorse stanziare genererebbe inevitabilmente una maggiore disponibilità per lo svolgimento di quelle già previste.

L’art. 24, modificando l’articolo 34, comma 2 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 19, proroga la durata del fondo ivi istituito presso l’Agenzia territoriale dell’Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR) e finalizzato a dare copertura ai danni quantificabili negli anni 2012 e 2013 non sostenibili dai soli utenti del servizio dell’area interessata dal sisma. Nella relazione tecnica si afferma che “*[la norma] non necessita di copertura finanziaria regionale in quanto [il fondo] è autoalimentato dai singoli Piani Economico-Finanziari dei comuni?*”.

L’art. 25 interviene sull’articolo 6 della legge regionale 23 giugno 2017, n.11, sostituendo la lett. a) del comma 1 e il comma 3-*bis*, con l’introduzione di nuove disposizioni che consentono di intervenire con strumenti a sostegno delle imprese dell’informazione e delle imprese editrici costituite come cooperative di giornalisti o enti senza fini di lucro operanti nell’ambito territoriale dell’Emilia-Romagna. Il contenuto della relazione tecnico-finanziaria sul punto appare contraddittorio, in quanto si afferma che l’articolo non comporta oneri aggiuntivi per il



bilancio regionale e tuttavia per la relativa attuazione si prevede di fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, nell'ambito della Missione 1, Programma 1.

L'art. 26 istituisce il istituito il fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile denominato "*Fondo regionale per l'imprenditoria femminile e Women New Deal*". Agli oneri derivanti dalla modifica si prevede di far fronte con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011, ed a valere sulla Missione 14, Programma 1.

L'art. 28 prevede la proroga per l'anno 2020 delle disposizioni transitorie per il riordino territoriale nel settore delle aree naturali protette di cui all'articolo 8 della legge regionale 6 novembre 2019, n. 23 e trova nello stanziamento delle risorse già autorizzate nell'ambito della Missione 18.

6.6.1. La Sezione ha richiesto chiarimenti in merito alla contraddittorietà tra la scheda tecnico-finanziaria, nei punti in cui essa afferma che gli artt. 9, 21, 22 e 25 non comportano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, prevedendo tuttavia di far fronte ai relativi oneri con le autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

La Regione ha confermato, per quanto riguarda gli artt. 9, 22 e 25, che nessuna delle disposizioni qui citate comporta oneri aggiuntivi e che pertanto, per la relativa attuazione, si potrà far fronte con risorse già presenti in bilancio e, per gli esercizi successivi, con gli stanziamenti annualmente disposti ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 118 del 2011.

In particolare:

a) per quanto riguarda l'attribuzione, disposta con l'art. 9, della funzione di gestione dei Siti della Rete natura 2000 all'Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità – Delta del Po, la Regione ha precisato che il sito di importanza comunitaria (sic) marino è stato istituito con DGR 1572 del 9 novembre 2020 e che nel 2020, per poco meno di un mese, l'ente gestore del sic è stata la Regione Emilia-Romagna. Con la modifica legislativa introdotta tutti i sic marini sono rientrati per la gestione nella competenza dell'Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità – Delta del Po. Per le funzioni di gestione dei Siti della Rete natura 2000 marini attribuite all'Ente parco, lo stesso riceverà un contributo regionale di cui alla legge regionale 6 del 2005, nell'ambito della Missione 9, Programma 5.

b) per quanto riguarda l'ampliamento dei beneficiari dei contributi, disposto dagli artt. 21, 22 e 25, dalle argomentazioni esposte dalla Regione, si deduce trattarsi di norme che non intendono individuare oneri incompressibili, bensì spese discrezionali, per le quali lo



stanziamento disposto annualmente garantisce la copertura individuando il limite massimo di spesa destinabile alle finalità individuate dalla norma.

6.6.2 Sempre nella scheda tecnico-finanziaria si afferma che il Fondo regionale per il sostegno al microcredito di emergenza, di cui al sopra citato art. 21, è già stato istituito con DGR 1925/2019. La Sezione ha chiesto chiarimenti in merito alla scelta di tale modalità di copertura appare non conforme al quadro ordinamentale, in base al quale solo la legge regionale e non i provvedimenti di natura amministrativa possono introdurre maggiori oneri.

La Regione ha chiarito che l'istituzione del Fondo in questione deriva dalla legge regionale 1° agosto 2019, n. 16.

6.6.3. In relazione a quanto disposto artt. 8, 20 e 25, la Sezione ha richiesto chiarimenti alla Regione, evidenziando come un ampliamento delle funzioni, previsto da ognuna delle disposizioni in esame, a parità di risorse stanziata genera inevitabilmente una minore disponibilità per lo svolgimento di quelle già previste.

Dalle argomentazioni espresse dalla Regione, si deduce trattarsi anche in questo caso di norme che non intendono individuare oneri incompressibili, bensì spese discrezionali, per le quali lo stanziamento disposto annualmente garantisce la copertura individuando il limite massimo di spesa destinabile alle finalità individuate dalla norma.

6.6.4. La Sezione ha richiesto se la Regione abbia, per l'effetto della previsione di cui all'art. 16, quantificato un minor gettito e previsto poste compensative in bilancio.

La Regione ha chiarito che il minor gettito è compensato dai minori costi di recupero in quanto, in relazione alla quantificazione del minor gettito risulta, con riferimento all'anno d'imposta 2018, che su un potenziale circolante di circa nr 13.000 veicoli corrisponderebbe una potenziale tassa dovuta pari ad euro 230.000 per il cui recupero è stata quantificata una spesa complessiva di oltre euro 205.000, senza considerare i costi di personale. Risulta quindi evidente, sostiene la Regione, che il costo delle operazioni di accredito, riscossione e versamento è eccessivo rispetto alle partite di credito, il cui gettito, tra l'altro, è solo eventuale.

La Sezione evidenzia come tali elementi di valutazione dovrebbero, in generale, opportunamente trovare rappresentazione nella scheda tecnico-finanziaria. Se, come si afferma, la legge regionale implica risparmi di spesa in grado di compensare (o più che compensare) costi aggiuntivi, certi o eventuali, è evidente che tali valutazioni dovrebbero opportunamente tradursi in una stima, tanto dei risparmi quanto degli oneri, che giustifichi *a priori* il mancato stanziamento di risorse aggiuntive.

6.6.5. La Sezione ha richiesto chiarimenti in merito alla minore entrata derivante dalla disposizione di cui all'art. 19, coperta, in base a quanto affermato nella scheda tecnico-finanziaria, dalla riduzione di pari importo del contributo di funzionamento dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, la quale però non si trova però tradotta in norma dalla legge in esame.

Al riguardo la Regione specifica che la riduzione del contributo è stata effettuata nell'ambito delle autorizzazioni disposte dalla legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023.

A parere della Sezione, ciò appare compatibile con la funzione assegnata al collegato (cfr. *supra*, par. 3.6).

6.6.6. In merito alla proroga, prevista dall'art. 24, della durata del fondo istituito presso l'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR) e finalizzato a dare copertura ai danni quantificabili negli anni 2012 e 2013 non sostenibili dai soli utenti del servizio dell'area interessata dal sisma, la Sezione ha chiesto maggiori dettagli, chiedendo di illustrare le modalità di funzionamento del fondo in questione.

A tale proposito la Regione ha rappresentato che, a seguito del sisma del 20 e 29 maggio 2012, che ha colpito quattro territori provinciali dell'Emilia-Romagna investendo 60 comuni, con norme nazionali che imposero l'esenzione dell'Imposta municipale propria (IMU) compensata da maggiori trasferimenti ministeriali, nonché la creazione di zone franche sino al 2016 per le cosiddette zone rosse, il sistema territoriale ha condiviso di non esentare i cittadini anche dalla tassa o tariffa sulla nettezza urbana per tutti gli edifici inagibili. La Regione, in accordo con tutti gli enti locali regionali, stabilì di introdurre all'interno della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 19, il cosiddetto principio di solidarietà e/o del mutuo soccorso, in ragione del quale tutti i Comuni non colpiti dal sisma avrebbero accantonato nei loro PEF (Piano Economico Finanziario approvato dai singoli Consigli Comunali) una modesta quota da devolvere ai Comuni colpiti da sisma i quali non potevano disporre di buona parte delle entrate, pur avendo i costi del servizio sostanzialmente invariati. Tale specifica modalità di funzionamento da sempre è stata affidata ad ATERSIR, la quale di anno in anno stima i mancati gettiti e li carica in quota parte su tutti i PEF dei singoli comuni non interessati. Pertanto, a fronte della proroga dello stato di emergenza al 31 dicembre 2021 (disposta dall'art. 15 comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8) e del permanere dell'inagibilità di un numero residuo di edifici, si è reso necessario



prorogare di due anni in avanti la durata di tale Fondo al fine di permettere la regolazione precisa e corretta di tali specifici conteggi

6.6.7. La Sezione ha chiesto di chiarire, in merito alla proroga per l'anno 2020, disposta dall'art. 28, delle disposizioni transitorie per il riordino territoriale nel settore delle aree naturali protette, di chiarire a quando risaliva l'ultimo stanziamento e gli interventi riferiti a quali annualità esso andava a coprire, in quanto appare in prima lettura anomalo che risultasse già approvato il finanziamento per una proroga a valere sull'anno 2020, disposta solo il 29 dicembre.

La Regione ha in proposito chiarito che il primo stanziamento risale al 2019 e si riferisce alla medesima annualità (2019), e che la disposizione in esame è funzionale a rinnovare l'autorizzazione ad erogare il predetto contributo anche per l'anno 2020.



r_emi.ro.Giunta - Prot. 18/05/2021.0481056.F

