

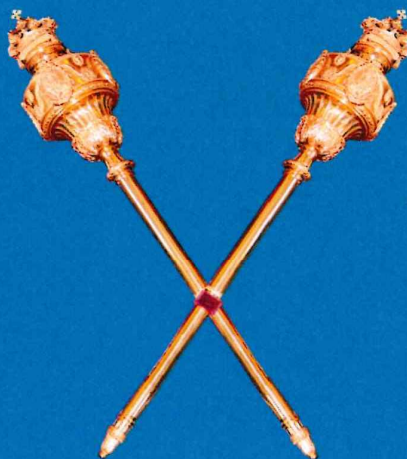


CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI
ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE PIEMONTE
APPROVATE NELL'ANNO 2024**

*(art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n.174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato
dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116)*



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE PIEMONTE APPROVATE NELL'ANNO 2024

*(art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n.174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal
D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116)*

*Primo Referendario Laura Alesiani
Referendario Massimiliano Carnia*

RICERCHE E ANALISI:

Patrizia Benvenuti

Daniela Geraldini

Sommario

1. Introduzione	2
2. Quadro normativo e giurisprudenziale generale.....	4
3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte	13
4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2023	14
4.1 L'istruttoria.....	14
4.2 Analisi del flusso procedurale	16
4.3 Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità	25
5. Esame delle singole leggi regionali	36
6. Considerazioni conclusive.....	119

1. Introduzione

La presente relazione è adottata in attuazione dell'art. 1, co. 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. nella L. 7 dicembre 2012, n. 213 (come successivamente modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, conv. nella L. 11 agosto 2014, n. 116), secondo cui *“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”*.

Questa Sezione ha già adottato le deliberazioni n. 382/2013/RQ e n. 146/2014/RQ, con riferimento ai due semestri 2013, la deliberazione n. 75/2015/RQ, con riferimento al 2014, la deliberazione n. 146/2017/RQ, con riferimento al 2015 e al 2016, la deliberazione n. 67/2018/RQ, con riferimento al 2017, la deliberazione n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018, la deliberazione n. 95/2020/RQ, con riferimento all'esercizio 2019, la deliberazione n. 102/2021/RQ con riguardo all'esercizio 2020, la deliberazione n. 82/2022/RQ con riguardo all'esercizio 2021, la deliberazione n. 73/2023/RQ per l'esercizio 2022 ed infine la deliberazione n. 135/2024/RQ per l'esercizio 2023.

Quanto alla natura del controllo esercitato, si rimarca che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, si tratta di *“un controllo di tipo referente finalizzato a fornire alle assemblee consiliari utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa. Inoltre, ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del D.L. n. 174/2012, detta relazione deve essere trasmessa, altresì, “alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”, così chiudendosi a livello centrale il circuito istituzionale delle verifiche intestate alla Corte dei conti sul corretto esercizio dell'autonomia finanziaria della Regione, per ciò che concerne l'aspetto in esame. La normativa citata ha ricevuto il vaglio favorevole della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di affermare che il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa (Corte cost. n. 39 del 2014)”* (deliberazione Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 75/2015/RQ).

Sul tema occorre, poi, richiamare la pronuncia della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 8/SEZAUT/2021/INPR del 1°/06/2021, con la quale sono state adottate le ulteriori *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato*

dall' art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in Legge 11 agosto 2014, n. 116)", e nella quale viene confermata la natura di controllo referente della relazione in parola, controllo *"finalizzato a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti"*; conseguentemente, *"il Referto annuale della Corte in relazione di ausiliarietà con le Assemblee regionali (art. 100, secondo comma, Cost.) mira ad "arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile"*.

In argomento, la Sezione delle Autonomie, con successiva deliberazione del 2023, ha specificato come la previsione in parola integri *"l'assetto ordinamentale che, in materia contabile, dopo la riforma costituzionale del 2012, ha rafforzato il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche esercitato dalla Corte dei conti a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea. Le Sezioni regionali di controllo della Corte, attraverso il referto annuale, verificano il rispetto del principio della copertura finanziaria della legislazione di spesa, individuando la natura degli oneri previsti dalle nuove disposizioni regionali e valutando le quantificazioni e l'idoneità dei mezzi di copertura di volta in volta apprestati"* (v., in tal senso, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2023/FRG del 19 luglio 2023, quale apposito referto al Parlamento sulle modalità di copertura delle leggi regionali di spesa, tenuto conto delle Relazioni annuali che le Sezioni regionali di controllo trasmettono ai Consigli regionali sulle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, per quanto concerne l'esercizio 2021; v., anche, più di recente, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2024/FRG del 20 giugno 2024, avente ad oggetto *"Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa – Anno 2022"*).

In tal senso, pertanto, occorre evidenziare come l'adeguata copertura delle leggi di spesa adottate nel corso dell'esercizio sia funzionale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, in quanto assicura che gli oneri introdotti trovino corrispondenza nelle risorse presenti nel bilancio, tenendo conto della gestione nel corso dell'esercizio. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, infatti, *"l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite*

dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni” (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

2. Quadro normativo e giurisprudenziale generale

Con riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale si richiamano le precedenti relazioni della Sezione, che hanno compiutamente ricostruito le coordinate normative e giurisprudenziali dell’obbligo di copertura che discende direttamente dall’art. 81 della Costituzione. Il terzo comma di tale articolo, così come modificato dall’art. 1 della L. cost. n. 1/2012, prevede, infatti, che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale (v., *ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 26/2013 e n. 184/2016), il principio di copertura sancito dalla Costituzione ha carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, anche le Regioni, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall’interpretazione della giurisprudenza costituzionale. Inoltre, le disposizioni della L. n. 196/2009 in materia di copertura delle leggi di spesa, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi espressi dall’art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali (Corte cost. sentenze n. 115/2012, n. 176/2012, n. 26/2013). Si tratta, in particolare dell’art. 17, che individua tassativamente le modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, e l’art. 19, che estende tali modalità a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Rispetto a tale assetto si deve rimarcare che il D.Lgs. n. 118/2011, così come modificato dal D.Lgs. n. 126/2014, reca due norme particolarmente rilevanti per la copertura delle leggi di spesa regionali e cioè l’art. 38, sulla copertura delle spese di carattere continuativo e di carattere pluriennale¹, e l’art. 49, sui fondi speciali².

¹ A norma dell’art. 38, infatti, *“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 L’art. 49 dispone che *“1. Nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l’approvazione del bilancio. 2. I fondi di cui al comma 1 non sono utilizzabili per l’imputazione di atti di spesa; ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime. 3. I fondi di cui al comma 1 sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale. 4. Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell’esercizio secondo le modalità di cui al comma 2,*

Inoltre, l'art. 17 della L. n. 196/2009 è stato modificato dall'art. 3 della L. n. 163/2016, che ha introdotto un nuovo criterio (lettera a-bis) di copertura *“mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa”* e ha modificato il criterio di copertura, di cui alla lettera b) dell'art. 17, fondato sulla *“riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa”*.

Quanto all'uso delle clausole di neutralità finanziaria è stato, inoltre, introdotto un nuovo comma, il 6 bis, che valorizza il ruolo della relazione tecnica; infatti, *“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”*.

La giurisprudenza della Corte costituzionale è poi tornata sul tema, affermando il fondamentale principio secondo il quale copertura economica 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 «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia (con le disposizioni impugnate) coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto (oggi terzo) comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”(sentenza n. 192/2012)» (sentenza n. 184/2016)”* (Corte costituzionale n. 274/2017).

Con la sentenza n. 244/2020, del resto, la Corte costituzionale ha riaffermato che l'«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un'immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n.

costituiscono economie di spesa. 5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo”.

192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017); esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo “parametro inconferente”.

Peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 235/2020, ha aggiunto che sussistono disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell’art. 19 della Legge n. 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria (*«per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita»*: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specificative dell’art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del D.Lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati).

Riguardo al fondamentale principio costituzionale secondo il quale copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio *“sono due facce della stessa medaglia”*, la pronuncia della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR sopra richiamata, riprendendo tale principio, ha ulteriormente approfondito il tema affermando come *“copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va (come si è visto) valutata ex ante, il principio dell’equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell’equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l’obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo, e cioè oltre l’esercizio finanziario di riferimento e del connesso triennio, in modo permanente, i loro non comprimibili effetti di spesa”*.

In realtà, per la Sezione delle Autonomie, quello del rapporto tra copertura degli oneri di cui alla legislazione ordinaria ed equilibrio di bilancio è un punto cruciale, che attende ancora una sistemazione definitiva a livello sia giurisprudenziale che ordinamentale; certamente, 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.

Sul tema della quantificazione e della copertura degli oneri finanziari legislativi, la Corte costituzionale è tornata più volte, riaffermando e precisando alcuni fondamentali principi.

In primo luogo, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenza n. 25 del 2021), 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. 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; in tal modo (nel caso di specie) 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 (v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

La Corte costituzionale ha, altresì, precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della Legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «*puntualizzazione tecnica*» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

La Corte costituzionale, con pronuncia n. 124 del 2022, ha ulteriormente ribadito che il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014), che 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, della Costituzione*» (sentenza n. 25 del 2021)».

Poi, in tema di copertura, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 106/2021, ha avuto occasione di ribadire: a) che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

Con la citata sentenza n. 106/2021 la Corte costituzionale ha ritenuto violato l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: *«[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio»*.

Con la sentenza n. 226 del 2021, la Corte costituzionale ha, poi, evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria (*«per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»*): così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha, altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel D.Lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1: solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

In particolare, con la medesima sentenza n. 226/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020

che individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all’assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell’adeguamento dell’indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l’esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

In proposito, la Corte ha evidenziato come le disposizioni impugnate si configurino quali nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall’adeguamento (*id est* aumento) delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri; essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziare e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.

Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171/2021 e n. 209/2017); tale principio trova in particolare applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.

Nondimeno, la Corte ha rappresentato che laddove comunque si ritenga che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un’analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009); problematica, questa, che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, continua a presentarsi talvolta anche per la legislazione regionale piemontese.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 155 del 2022, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in relazione all’art. 81, terzo comma, Cost., ravvisando la violazione del parametro costituzionale in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla norma impugnata; d’altro canto, ha aggiunto la Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie,

ma anche se si tratta di oneri solo “ipotetici”, in quanto l’art. 81 Cost. *«impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte»* (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Invero, secondo la stessa Corte, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui *«l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.»* (ex multis, sentenza n. 227 del 2019).

La Corte costituzionale è, poi, tornata a pronunciarsi sul tema della copertura finanziaria delle leggi di spesa (sentt. n. 48, n. 53, n. 57, n. 64 del 2023), ribadendo quanto già affermato in precedenti pronunce in relazione alla necessità che *«le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un’esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali»* (sentenza n. 244 del 2020) e sottolineando che *«il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira»* (sentenza n. 307 del 2013); peraltro, come già più volte ricordato, la copertura di nuove spese *«deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»* (ex multis, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016).

Risulta, inoltre, interessante richiamare brevemente in questa sede alcune delle criticità evidenziate, nel corso del 2024, in occasione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri che la Corte dei conti redige in attuazione dell’articolo 17, comma 9, della Legge n. 196 del 2009 per la legislazione nazionale (v. le Deliberazioni n. 45/SSRRCO/RQ/2024 del 26 giugno 2024, n. 60/SSRRCO/RQ/2024 del 13 dicembre 2024, e n. 1/SSRRCO/RQ/2025 del 7 marzo 2025) riferite rispettivamente al primo, al secondo e al terzo quadrimestre del 2024, e che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, possono riproporsi anche nell’ambito della legislazione regionale piemontese.

In primo luogo, si fa riferimento alla problematica dell’esatta configurazione delle clausole di neutralità finanziaria; occorre considerare preliminarmente che la legge di contabilità prevede, nel caso di ricorso a tali clausole, l’obbligo di indicare l’entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di

bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza, anche nel 2024, di una legislazione frequentemente costellata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche riferite anche a spese obbligatorie. Il fatto poi che dette clausole siano previste a fronte di compiti tali da poter presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni trimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico.

Sul punto le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno infatti precisato che: *“La mancata, esplicita previsione di costi aggiuntivi, da dimostrare peraltro da parte di relazioni tecniche accurate sul punto (il che non accade), non esclude infatti che dalle norme possano effettivamente derivare, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura implicita, pertanto, a carico dei “tendenziali”, con aggravio dunque dei saldi, di fatto, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano già state quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all’implementazione delle nuove normative varate: in tal caso si determinerebbe, però, una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra (...). Merita di essere ricordato poi che, sull’argomento delle clausole di neutralità, sia pur con riferimento alle leggi regionali, è intervenuta la sentenza n. 82 del 21 febbraio 2023 della Corte costituzionale, pronuncia in base alla quale dette clausole vanno dimostrate nella loro sostenibilità, non essendo sufficiente la loro mera apposizione nel testo. Sul piano istituzionale si può aggiungere che l’elevata frequenza dei riferimenti alle risorse in essere per asseverare l’assenza di oneri nuovi o maggiori finisce con l’ampliare gli spazi per un’interpretazione della legislazione vigente secondo cui, in effetti, le quantificazioni degli stanziamenti di bilancio continuerebbero a presentare margini più che ampi di incertezza rispetto alle esigenze effettive: ciò probabilmente sia per l’impossibilità in alcuni casi (ovvero per l’elevata difficoltà) di una quantificazione precisa dei reali fabbisogni in ordine all’attuazione delle leggi, sia – non è da escludere – per una metodologia forse, in qualche caso, non sempre improntata a rigore. (...)”* (v., in questi termini, la Deliberazione n. 60/SSRRCO/RQ/2024, cit., p. 4).

Altro aspetto metodologico di rilievo riguarda la scarsa accuratezza, in alcuni casi, delle Relazioni tecniche; pur nell’ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività delle medesime, continua, infatti, ad osservarsi il fenomeno di Relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati,

limitandosi, esse, il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere così come stimato. Le cause del fenomeno sono molteplici e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti (v. Deliberazione n. 1/SSRRCO/RQ/2025, cit., p. 161).

Infine, continua a riscontrarsi la duplice fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli.

Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri correnti eventualmente coperte con stanziamenti di tale natura.

Quanto al primo fenomeno, invece (riferimento a risorse interne senza differenziazione tra entrate e spese), non risulta ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta, per le modalità di configurazione del dettato legislativo, una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità.

Nella misura in cui si tratti dell'utilizzo di effetti indiretti, poi, deve ricordarsi il principio dell'integrità, attuativo dell'art. 81 Cost. in base all'art. 24 della legge di contabilità e declinabile almeno sotto il profilo dell'esigenza di trasparenza: peraltro, a parità di fattispecie, si registra l'uso non sistematico di tale tecnica (v. Deliberazione n. 1/SSRRCO/RQ/2025, cit., pagg. 160-161).

3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte

La Regione Piemonte, come ampiamente illustrato nella relazione adottata da questa Sezione con Deliberazione n. 75/2015/RQ, richiama espressamente il principio costituzionale della copertura delle leggi di spesa all'art. 69 dello Statuto, secondo cui *“ogni progetto di legge ed ogni legge regionale che importino nuove o maggiori spese indicano i mezzi per farvi fronte”*.

La Legge di contabilità regionale (L.R. n. 7 del 2001) disciplina le modalità tassative di copertura finanziaria delle leggi e il contenuto della relazione tecnica che deve accompagnare ogni progetto di legge che comporti nuovi o maggiori oneri sulla finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 26, infatti, *“1. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata, esclusivamente nei seguenti termini:*

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali di cui all'articolo 22, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti per nuovi programmi di sviluppo per iniziative relative a funzioni ordinarie della Regione, sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;*
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;*
- c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte a incrementare gli stanziamenti per spese di questa natura;*
- d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, restando escluso che eventuali entrate in conto capitale vengano utilizzate per la copertura di spese correnti.*

2. I progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate sono corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri 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 che s'intendono conseguire con il provvedimento. Nella relazione sono, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge”.

A livello di normazione secondaria, il Regolamento interno del Consiglio regionale dispone che i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate siano accompagnati *“da una relazione tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture”* (art. 82, co. 1, Reg. adottato con Deliberazione C.R. n. 269-

33786 del 24 luglio 2009). Il citato Regolamento interno dispone che per i progetti di legge o per le modifiche ai progetti di legge di cui sopra debba obbligatoriamente essere richiesto il parere scritto della Commissione permanente Programmazione e Bilancio (art. 34 Reg.).

Occorre, poi, fare riferimento al flusso procedurale introdotto dalla Regione nel 2018, modificato a fine dell'esercizio 2020 e da ultimo a fine 2023, per il quale si rinvia al prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 4.2).

Con riferimento alle leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2024 non risultano attualmente pendenti ricorsi per questioni di legittimità costituzionale.

4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2023

4.1 L'istruttoria

Con nota acquisita al prot. n. 956 del 6 febbraio 2025 la Regione provvedeva a depositare presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, per ciascuna delle leggi approvate nell'anno di riferimento, un fascicolo recante, unitamente al testo della legge, il parere di regolarità contabile nei casi di iniziativa legislativa esercitata dalla Giunta, la relazione tecnico-finanziaria conclusiva redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60, come modificata dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 ("Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A") e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificata dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 ("Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018. Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 e con l'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627 è stato approvato il nuovo flusso condiviso di monitoraggio e controllo degli oneri finanziari sulle

leggi regionali che, secondo quanto comunicato dalla Regione Piemonte, *“anticipa, per il tramite dei Presidenti delle commissioni consiliari, il coinvolgimento degli Assessorati e delle direzioni competenti per materia nella valutazione dell’impatto finanziario dei provvedimenti fin dall’inizio dell’iter e stabilisce l’acquisizione, già durante l’esame del provvedimento in Commissione, di una attestazione dalla direzione Giunta regionale competente per materia, relativa alla congruità della quantificazione degli oneri specifici che il progetto di legge comporta”*.

Le relazioni in parola risultano complete della scheda, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli stessi, e della attestazione finale in ordine all’effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale.

Con nota prot. n. 2243 del 02/04/2025, questa Sezione comunicava l’avvio dell’attività di disamina della documentazione.

Successivamente, a seguito delle attività istruttorie svolte e dell’esame di tutta la documentazione pervenuta, i Magistrati Istruttori ritenevano opportuno richiedere il deferimento al Presidente della Sezione regionale di controllo per il Piemonte al fine di discuterla in Collegio.

Il Presidente della Sezione, con ordinanza n. 27/2025 del 4 giugno 2025, fissava l’adunanza pubblica per la data del 18 giugno 2025.

In tal senso, e al fine di assicurare il contraddittorio con l’Ente, la bozza della relazione predisposta dai Magistrati Istruttori veniva inviata agli Uffici competenti della Regione Piemonte, dando termine fino al 16 giugno 2025 per trasmettere eventuali controdeduzioni. In data 16 giugno 2025, la Regione, con nota acquisita al prot. n. 4748, trasmetteva le proprie controdeduzioni nelle quali venivano specificati alcuni punti come da richiesta dei Magistrati Istruttori; in argomento si rinvia al prosieguo della trattazione e all’esame dei singoli provvedimenti legislativi.

All’adunanza pubblica convocata per il 18 giugno 2025 erano presenti quali rappresentanti del Consiglio regionale: il dott. Davide Di Nico, Presidente del Consiglio regionale; la dott.ssa Aurelia Jannelli, Segretario Generale del Consiglio regionale; quali rappresentanti della Giunta regionale: il dott. Paolo Frascisco, Direttore della Giunta regionale; il dott. Giovanni Lepri, Direttore della Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio; la dott.ssa

Raffaella Porrato, Responsabile del Settore Attività legislativa e consulenza giuridica; la dott.ssa Caterina Schioppo, Responsabile del Settore Risorse finanziarie e patrimonio.

In relazione a quanto esposto da alcuni dei Rappresentanti della Regione nell'ambito dell'adunanza si rinvia, altresì, al prosieguo della trattazione³.

4.2 Analisi del flusso procedurale

Come già verificato nell'ambito della relazione approvata da questa Sezione con Deliberazione n. 30/2019/RQ, nel corso del 2018 la Regione aveva dato attuazione al nuovo flusso procedurale, approvato con D.U.P. n. 60/2018 e, parallelamente, con D.G.R. n. 1-6667/2018, applicato a partire dalle leggi approvate dal mese di aprile del 2018.

Il flusso prevede che, per ciascun provvedimento presentato, sia di iniziativa consiliare, sia di emanazione da parte della Giunta regionale, venga compilata una relazione tecnico-finanziaria iniziale, da redigersi secondo la modulistica predisposta.

Al fine di non limitare l'iniziativa legislativa da parte dei singoli membri del Consiglio regionale, per le proposte di legge di iniziativa consiliare, la Regione ha adottato un approccio preliminare tale da permettere la presentazione del provvedimento attraverso la compilazione, anche solo in maniera indicativa, dei dati sulla quantificazione degli oneri specifici e sulla relativa copertura e, pertanto, esclusivamente con una prima stima degli oneri finanziari, sulla base della considerazione che, nelle fasi successive dell'*iter*, le competenti strutture del Consiglio e della Giunta effettuino un'istruttoria maggiormente dettagliata in ordine a tali elementi.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa della Giunta regionale, al fine di rafforzare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione contabile, il flusso prevede che il testo del disegno di legge venga trasmesso alla Direzione Affari Istituzionali e Advocatura, a cura della Direzione regionale proponente, per l'avvio dell'*iter* presso la Giunta regionale, già provvisto del preventivo parere obbligatorio della Direzione Risorse finanziarie e patrimonio e corredato della relazione tecnico-finanziaria.

Nella fase di istruttoria dei provvedimenti in Commissione, i lavori sono diretti a monitorare e verificare l'eventuale presenza di nuovi o maggiori oneri o la diminuzione di entrate prodotte da emendamenti approvati e redatti secondo la modulistica in uso, i quali

³ V., *infra*, par. n. 4.3

devono essere corredati da una relazione che metta in evidenza la quantificazione dell'onere e la relativa copertura.

La ricognizione di tutti gli effetti finanziari viene riepilogata in un ulteriore documento di analisi, redatto in raccordo tra le competenti strutture del Consiglio e della Giunta regionale. Tale scheda costituisce, per i provvedimenti onerosi, elemento istruttorio ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione permanente Programmazione e Bilancio, in riferimento alla formulazione della norma finanziaria in maniera adeguata all'evoluzione del testo.

Nella fase successiva, il documento di analisi di cui sopra, adeguatamente aggiornato sulla base delle risultanze del testo definitivo, confluisce nella relazione finale al provvedimento di legge, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

In relazione al flusso procedurale adottato congiuntamente dagli uffici di Presidenza del Consiglio regionale e dalla Giunta, come sopra descritto, la Sezione, nella relazione approvata con la Deliberazione n. 30/2019/RQ sopra citata, con riferimento al 2018, aveva già espresso un giudizio positivo apprezzando l'introduzione del flusso procedurale, che senz'altro ha costituito il punto di partenza fondamentale per l'abbrivio di un percorso virtuoso intrapreso dall'Ente sul tema oggetto della presente relazione, anche al fine del definitivo superamento delle criticità riscontrate negli anni precedenti.

Tuttavia, va rilevato, nuovamente, che, contestualmente a tale importante modifica, non è ancora stata adottata alcuna variazione regolamentare, permanendo, come già segnalato nelle precedenti relazioni adottate da questa Sezione, il disposto dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale che, in caso di dubbi sull'ammissibilità dei progetti di legge, rimette la decisione alla volontà dell'organo politico.

In argomento, infatti, si riconosce che l'*iter* procedurale introdotto ha l'indubbio merito di sottolineare che la mancanza della relazione tecnico-finanziaria dei progetti di legge recanti nuovi o maggiori oneri si riverbera negativamente sulla ricevibilità degli stessi in quanto in contrasto con il principio di copertura delle leggi di spesa, ma va comunque ancora una volta evidenziato, in tal senso, che l'effettiva elaborazione di un'adeguata relazione tecnico-finanziaria, nonostante il suo rilievo ai fini della copertura delle leggi di spesa, viene concretamente rimessa alla sensibilità e alla scelta discrezionale del Consiglio; circostanza che non pare coerente con la imprescindibile considerazione che il Consiglio medesimo, pur

nell'esplicazione della propria sovranità, non può non tenere conto di una regola, costituzionalmente garantita, quale quella della necessaria copertura delle leggi di spesa.

La Sezione rileva, altresì, che l'art. 34 del Regolamento interno del Consiglio regionale, già oggetto di rilievi da parte di questa Corte, in cui se ne auspicava una modifica, consente all'organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione permanente Programmazione e Bilancio.

A fronte dell'introduzione del flusso procedurale, e pur nella valorizzazione dello stesso, che ha comunque decisamente migliorato, rispetto agli anni precedenti, tutto l'*iter* preposto all'individuazione degli oneri derivanti dalle leggi di spesa, rendendo più consapevole le scelte del decisore politico, si deve, inoltre, evidenziare il permanere di alcune criticità, sia in punto di quantificazione degli oneri medesimi, sia in punto di tipologie di copertura degli stessi, come si illustrerà nei paragrafi successivi, a cui si rinvia.

Con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 202 del 29/12/2020 e la deliberazione della Giunta regionale n. 1-2782 del 22/01/2021, sono state approvate ulteriori modifiche al flusso procedurale in essere.

In particolare, a partire dai rilievi formulati nella relazione sulla copertura delle leggi approvate nel 2019, e dall'esame delle criticità ivi evidenziate, anche a seguito dell'approfondimento svoltosi durante l'audizione organizzata in data 22 ottobre 2020 presso la Prima Commissione consiliare competente in materia di bilancio, avente ad oggetto proprio le tematiche riguardanti la dimostrazione della effettiva copertura finanziaria delle leggi regionali, le corrette tecniche di quantificazione preventiva della spesa e l'idoneo utilizzo delle clausole di invarianza o neutralità qualora sussistenti, il Consiglio e la Giunta regionali hanno provveduto ad apportare ulteriori modifiche al flusso procedurale legato al monitoraggio degli oneri finanziari che si snoda attraverso tutto l'*iter* di approvazione delle leggi.

Più precisamente, tali Organi hanno ritenuto di intervenire nell'intento di migliorare gli aspetti relativi alla qualificazione e quantificazione della spesa introdotta, inserendo nel corpo della relazione tecnico-finanziaria ulteriori elementi potenzialmente in grado di fornire specificazioni di dettaglio in ordine alla giustificazione della spesa prevista, alla qualificazione della stessa, nonché in ordine ad una più dettagliata motivazione della quantificazione degli oneri sottesi all'intervento legislativo posto in essere.

Il nuovo modello di relazione tecnico-finanziaria, corredato dagli elementi informativi sopra sintetizzati, è stato quindi formalmente approvato in maniera congiunta dal Consiglio e dalla Giunta regionali rispettivamente con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 202 del 29 dicembre 2020 e con la deliberazione della Giunta regionale n. 1-2782 del 22 gennaio 2021, sopra richiamate.

Più specificatamente, con le deliberazioni in parola, il Consiglio e la Giunta regionali hanno ritenuto di confermare il flusso procedurale come definito nell'Allegato A alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018, sopra citata, nonché il contenuto degli Allegati 2 e 3, proponendo invece modifiche ed integrazioni all'Allegato 1 dell'Allegato A predetto, cioè il modello di relazione tecnico-finanziaria che accompagna la proposta o il disegno di legge, al fine di migliorare il metodo di qualificazione della spesa, di quantificazione degli oneri finanziari e di definizione della relativa copertura durante tutte le fasi dell'*iter* legislativo del progetto di legge; in particolare, le modifiche all'Allegato 1 sono mirate a:

- introdurre dettagliate specificazioni in merito ai concetti di neutralità e invarianza, in modo da agevolarne il corretto utilizzo ed evitare l'occultamento di oneri indiretti (parte B e parte D);
- introdurre elementi descrittivi più chiari e precisi in ordine alla qualificazione della spesa (parte C);
- introdurre elementi descrittivi più chiari e più precisi in ordine alla quantificazione della spesa (parte B),
- introdurre elementi descrittivi più chiari e più precisi in ordine alle modalità di copertura della spesa (parte C).

Inoltre, nella parte finale l'Allegato 1, così come modificato, viene corredato di linee guida finalizzate a guidare i proponenti nella compilazione del modello, precisando il significato dei concetti giuridici e contabili utilizzati; in tal senso, ad es., appare senz'altro apprezzabile, nelle linee guida relative alla parte B in tema di quantificazione della spesa, il richiamo, pur se a mero titolo esemplificativo, ad alcuni possibili criteri di quantificazione degli oneri finanziari, quali il criterio del costo medio unitario, quello della stima parametrica e quello basato su stime economiche e statistiche, nonché, in relazione alla parte C in punto qualificazione giuridica della spesa, la definizione delle varie tipologie di spesa ai fini di una più corretta qualificazione della stessa (spese correnti/spese in conto capitale, spese

obbligatorie/non obbligatorie, spese rimodulabili/spese non rimodulabili – spese inderogabili, spesa pluriennale, spese continuative o ricorrenti, spese *una tantum*).

Così come, del resto, appare altresì apprezzabile lo sforzo di meglio precisare, proprio attraverso la modifica del modello di relazione tecnico-finanziaria, l'individuazione delle modalità di copertura della spesa, inserendo, in aderenza al dato normativo sul punto, le varie casistiche da considerare, quali l'utilizzo di accantonamenti presenti in fondi speciali (di parte corrente e di parte capitale), la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, altre modalità di copertura (indicazione degli estremi di provenienza delle risorse), modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, caso di disposizioni che prevedono minori entrate.

In argomento, la Sezione ha già espresso un giudizio positivo rispetto allo sforzo interpretativo e organizzativo così compiuto dall'Ente proprio al fine di ulteriormente implementare il flusso procedurale introdotto nell'esercizio 2018 nel tentativo di superare le criticità evidenziate nelle più recenti relazioni approvate dalla Sezione, e ciò senza dubbio in spirito di continuo miglioramento allo scopo di rendere sempre più effettivi i principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Nello stesso spirito si inquadra, ancora, l'ulteriore momento di approfondimento del tema, svoltosi durante l'audizione organizzata in data 29 marzo 2023 presso la Prima Commissione consiliare competente in materia di bilancio, alla presenza dei Direttori delle varie Direzioni regionali, in cui si sono ripercorse le varie fasi che hanno caratterizzato le modifiche dell'*iter* in parola, da parte dei competenti Organi regionali, evidenziando le criticità ancora presenti nonché gli spazi di ulteriore miglioramento in una prospettiva di definitivo superamento delle criticità e nella logica del continuo confronto proprio a tali fini. Infine, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 365 dell'8 novembre 2023 e la deliberazione della Giunta regionale n. 27-7627 del 30 ottobre 2023, è stato approvato il nuovo flusso condiviso di monitoraggio e controllo degli oneri finanziari sulle leggi regionali, secondo quanto era già stato anticipato dalla Regione Piemonte con la nota prot. n. 1937 del 2 marzo 2023 di invio della documentazione afferente alle leggi regionali approvate nel 2022.

In particolare, il nuovo modello mira al superamento delle criticità evidenziate dalla Sezione nelle precedenti relazioni attraverso l'adozione di nuove misure volte a consentire una migliore valutazione dell'impatto finanziario di ciascun provvedimento.

Più precisamente il nuovo flusso dispone:

- l'anticipazione del coinvolgimento dell'Assessorato e delle direzioni competenti per materia nella valutazione dell'impatto finanziario dei provvedimenti fin dall'inizio dell'*iter* del provvedimento in commissione;

- l'assegnazione di tutti i progetti di legge ad opera del Presidente del Consiglio regionale, anche alla Commissione bilancio in sede consultiva, sia nei casi in cui il progetto iniziale contenga la formulazione di una norma finanziaria, sia nei casi in cui esso sia corredato da clausola di invarianza o neutralità finanziaria, prevedendo inoltre che tale disciplina trovi applicazione anche per i progetti di legge assegnati in sede legislativa alle commissioni consiliari, nonché per i casi di richiamo in Aula dei provvedimenti;

- l'aggiornamento progressivo dell'Allegato 3 del flusso oneri, già nella fase antecedente l'espressione del parere finanziario rilasciato dalla Prima Commissione consiliare;

- l'acquisizione, durante l'esame del provvedimento in Commissione, di una attestazione, rilasciata dalla direzione della Giunta regionale competente per materia, relativa alla congruità della quantificazione degli oneri specifici che il progetto di legge comporta, alla correttezza della qualificazione giuridica della spesa, nonché all'identificazione della idonea copertura, suscettibile di ulteriore aggiornamento in caso di modifiche sostanziali del provvedimento durante l'esame in Aula;

- il rilascio, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, a seguito della trasmissione da parte dei competenti uffici del Consiglio regionale della versione definitiva della relazione tecnico-finanziaria e della attestazione di congruità resa dalla direzione regionale competente per materia, di una attestazione di copertura e regolarità contabile ovvero di una attestazione di assenza o invarianza finanziaria della spesa, documentazione necessaria ai fini del confezionamento definitivo della relazione finale da pubblicare sul sito internet del Consiglio regionale.

Il nuovo flusso ha, pertanto, sostituito il precedente approvato con le deliberazioni n. 60 del 15 marzo 2018 (Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli

oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e n. 202 del 29 dicembre 2020 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 – flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - Modifica Allegato 1 dell'Allegato A).

La Sezione prende positivamente atto dell'implementazione del flusso procedurale ai fini dell'acquisizione di maggiore consapevolezza sulla partita in parola e si riserva le ulteriori valutazioni sull'efficacia dello stesso per le prossime relazioni, quando, cioè, la sua applicazione sarà maggiormente consolidata.

Si dà, peraltro, atto in questa sede che, in continuità rispetto agli incontri precedenti sopra ricordati, in data 25 novembre 2024 si è tenuto un ulteriore incontro presso il Consiglio regionale, sul tema in parola, inteso sia come ausilio ai neoeletti Consiglieri regionali sia come momento di approfondimento con riguardo all'esito dell'ultima relazione approvata riferita alle leggi regionali adottate nel corso dell'esercizio 2023; e ciò nel consueto spirito di collaborazione fra Sezione regionale di controllo e Consiglio regionale del Piemonte, che, fermi ovviamente i rispettivi ruoli, ha comunque sempre ispirato in questi anni, da una parte, l'attività di controllo della Corte dei conti in tema di verifica dei meccanismi di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali, dall'altra, il percorso di implementazione del flusso procedimentale finalizzato, appunto, ad un continuo miglioramento e consolidamento di tali meccanismi.

Nel corso dell'anno 2024 sono state promulgate dal Consiglio regionale del Piemonte 29 leggi.

L'analisi contenuta nella presente relazione riguarda tali testi legislativi, ad esclusione delle leggi che compongono la manovra di bilancio regionale e che, pertanto, sono oggetto di analisi in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, e precisamente:

- Legge Regionale n. 8 del 26/03/2024 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2024-2026 - (Legge di stabilità regionale 2024) e norme collegate;
- Legge Regionale n. 9 del 26/03/2024 - Bilancio di previsione finanziario 2024-2026;

- Legge Regionale n. 20 del 01/08/2024 - Assestamento al bilancio di previsione finanziario 2024-2026;
- Legge Regionale n. 21 del 02/08/2024 - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023;
- Legge Regionale n. 23 del 09/09/2024 - Disposizioni in materia di assolvimento degli obblighi di finanza pubblica;
- Legge Regionale n. 26 del 29/11/2024 - Disposizioni finanziarie e variazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026;
- Legge Regionale n. 29 del 23/12/2024 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025 e disposizioni finanziarie.

La tabella che segue riepiloga, per ciascuna delle leggi analizzate (ventidue), l'eventuale individuazione di oneri effettuata dal testo legislativo, la presenza o meno della clausola di neutralità finanziaria e l'eventuale fonte di copertura indicata nel testo legislativo:

Legge	Oggetto	Quantificazione di oneri	Clausola di neutralità/invarianza finanziaria/Dichiarazione di assenza di oneri	Fonte di copertura
n. 1 del 5 febbraio 2024 entrata in vigore il 23/02/2024	Disposizioni per l'accessibilità e l'eliminazione delle barriere architettoniche	NO	INVARIANZA	Le attività in capo alla Regione sono svolte con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione Nel prosieguo della relazione sono segnalate criticità nell'utilizzo della clausola di invarianza (v., <i>infra</i>, Parr. n. 4.3 e n. 5)
n. 2 del 27 febbraio 2024 entrata in vigore il 15/03/2024	Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni	SÌ	NO	Copertura garantita da variazioni compensative di risorse già presenti nel bilancio di previsione 2024-2026. L'efficacia finanziaria del provvedimento è subordinata all'approvazione della legge di bilancio di previsione finanziario 2024 - 2026
n. 3 del 4 marzo 2024 entrata in vigore il 22/03/2024	Disposizioni in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e fondazioni IRCCS	NO	NEUTRALITÀ	—
n. 4 del 12 marzo 2024 entrata in vigore il 29/03/2024	Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di hate speech	SÌ	NO	Per gli anni 2024 e 2025 copertura garantita dalla ridistribuzione di risorse all'interno dello stesso programma; per gli esercizi successivi al 2026 nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011)
n. 5 del 14 marzo 2024 entrata in vigore il 29/03/2024	Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà	NO	INVARIANZA	Nel prosieguo della relazione sono segnalate criticità nell'utilizzo della clausola di invarianza (v., <i>infra</i>, Parr. n. 4.3 e n. 5)
n. 6 del 14 marzo 2024 entrata in vigore il 29/03/2024	Modifiche agli articoli 4 e 5 della legge regionale 17 novembre 2016, n. 23 (Disciplina delle attività	NO	NEUTRALITÀ	—

	estrattive: disposizioni in materia di cave)			
n. 7 del 25 marzo 2024 entrata in vigore il 09/04/2024	Norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore Piemonte	NO	INVARIANZA	Nel prosieguo della relazione sono segnalate criticità nell'utilizzo della clausola di invarianza (v., <i>infra</i>, Parr. n. 4.3 e n. 5)
n. 10 del 4 aprile 2024 entrata in vigore il 05/04/2024	Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2024	NO	INVARIANZA	Nel prosieguo della relazione sono segnalate criticità nell'utilizzo della clausola di invarianza (v., <i>infra</i>, Parr. n. 4.3 e n. 5)
n. 11 del 4 aprile 2024 entrata in vigore il 05/04/2024	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 luglio 2023, n. 12 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale	NO	—	—
n. 12 dell'8 aprile 2024 entrata in vigore il 09/04/2024	Disposizioni regionali per la tutela e la valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio, della transumanza e per la diffusione dei relativi valori culturali e sociali	SÌ	NO	Copertura garantita da variazioni compensative di risorse già presenti nel bilancio di previsione 2024-2026; per gli esercizi successivi nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011)
n. 13 dell'8 aprile 2024 entrata in vigore il 01/06/2024	Istituzione del Parco naturale dei cinque laghi d'Ivrea. Modifiche normative e cartografiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)	NO	INVARIANZA	Nel prosieguo della relazione sono segnalate criticità nell'utilizzo della clausola di invarianza (v., <i>infra</i>, Parr. n. 4.3 e n. 5)
n. 14 dell'8 aprile 2024 entrata in vigore il 09/04/2024	Modifiche alla legge regionale 23 novembre 1992, n. 50 (Ordinamento della professione di maestro di sci)	NO	INVARIANZA	—
n. 15 del 9 aprile 2024 entrata in vigore il 26/04/2024	Promozione e valorizzazione del wedding in Piemonte e del relativo settore	SÌ	NO	Copertura garantita da variazioni compensative di risorse già presenti nel bilancio di previsione 2024-2026; per gli esercizi successivi nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011)
n. 16 del 9 aprile 2024 entrata in vigore il 29/04/2024	Disposizioni coordinate in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo	SÌ	NO	Per il triennio 2024/2026 copertura garantita da risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2024/2026 con risorse disponibili a seguito di abrogazione della L.R. n. 34/1993 (art. 41 della presente legge); per gli esercizi successivi nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011)
n. 17 del 9 aprile 2024 entrata in vigore il 10/07/2024	Nuova disciplina degli impianti funiviari in servizio pubblico per il trasporto di persone. Abrogazione della legge regionale 14 dicembre 1989, n. 74 e modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2	NO	INVARIANZA	Le attività in capo alla Regione sono svolte con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione e la copertura è garantita da risorse già stanziare con le LL.RR. nn. 2 e 29 del 2009
n. 18 del 18 aprile 2024 entrata in vigore il 04/05/2024	Norme in materia di interventi in amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale	SÌ	NO	Per il triennio 2024/2026 copertura garantita da risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2024/2026; per gli esercizi successivi nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011)
n. 19 del 1° agosto 2024 entrata in vigore il 01/08/2024	Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale	NO	NEUTRALITÀ	—

n. 22 del 2 agosto 2024 entrata in vigore il 02/08/2024	Interventi urgenti in materia di residenzialità universitaria	SÌ	NO	Copertura garantita da variazioni compensative di risorse già presenti nel bilancio di previsione 2024-2026
n. 24 del 23 ottobre 2024 entrata in vigore il 15/11/2024	Modifica alla legge regionale 26 settembre 2016, n. 18 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte "ARPA")	NO	NEUTRALITÀ	—
n. 25 del 7 novembre 2024 entrata in vigore il 7/11/2024	Modifiche alla legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 "Tutela ed uso del suolo") e alla legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana)	NO	NEUTRALITÀ	—
n. 27 del 4 dicembre 2024 entrata in vigore il 4/12/2024	Modifica alla legge regionale 8 novembre 2021, n. 27 (Istituzione di un Organismo regionale per il controllo collaborativo (ORECOL))	NO	INVARIANZA	—
n. 28 del 23 dicembre 2024 entrata in vigore il 24/12/2024	Disposizioni in materia di ordinamento del personale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2002, n. 23	NO	INVARIANZA	—

4.3 Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità

Come la tabella sopra riportata evidenzia, nell'ambito di un totale di ventidue leggi esaminate, i provvedimenti, con riguardo ai quali si dichiara che non sussistono nuovi o maggiori oneri finanziari e, pertanto, per i quali non si provvede ad individuare fonti di copertura, sono quindici (le leggi nn. 1, 3, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 17, 19, 24, 25, 27, 28). Le quindici leggi indicate recano, infatti, una clausola di neutralità finanziaria per l'intero provvedimento.

In argomento, dall'analisi degli effetti delle norme introdotte, dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, si conferma il miglioramento in parte già rilevato nelle precedenti relazioni, con riguardo al corretto utilizzo della clausola di neutralità, anche se ancora tale utilizzo rimane non del tutto soddisfacente e pienamente conforme al dettato dell'art. 17, comma 6 *bis*, della L. n. 196/2009, che individua nella relazione tecnica la sede deputata alla verifica in parola.

Come evidenziato dalla costante giurisprudenza costituzionale, la presenza della clausola di neutralità e la mancata individuazione di nuovi oneri finanziari non sono di per sé garanzia di effettiva invarianza di spesa, in quanto l'impatto di ciascuna norma va valutato in relazione al suo contenuto (Corte cost. sentenze n. 18/2013, n. 115/2012, n. 83/1974, n. 30/1959).

Rispetto all'utilizzo delle clausole di invarianza della spesa, si osserva, pertanto, che un numero non irrilevante di leggi fra quelle promulgate nell'anno 2024 (quindici) prevede tale clausola come assorbente ogni profilo della normativa di riferimento; tuttavia, in alcuni casi, si esprime qualche perplessità rispetto all'effettiva neutralità finanziaria dei provvedimenti normativi in questione, caratterizzati talvolta dalla modifica del precedente sistema normativo anche attraverso l'introduzione di nuovi interventi, come si esaminerà dettagliatamente nel prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 5).

Infatti, rispetto alle quindici leggi che recano la clausola di neutralità finanziaria in parola, la Sezione ha, in proposito, rilevato profili di criticità sul piano finanziario, i quali possono determinare la presenza di oneri di tipo "indiretto" o "latente", cioè di oneri che, non essendo stati individuati e quantificati, rimangono senza copertura, con riguardo alle leggi nn. 1, 5, 7, 10, 13, mentre per le altre dieci leggi (leggi nn. 3, 6, 11, 14, 17, 19, 24, 25, 27, 28) si ritiene che la clausola di neutralità sia stata correttamente applicata non comportando le stesse impatti finanziario sul bilancio regionale (v., *infra*, Par. n. 5).

Si è verificato, inoltre, che le leggi recanti la clausola di neutralità finanziaria sono accompagnate dall'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio – Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale, senza, tuttavia, indicazione della data di emissione (salvo che le leggi regionali n. 27 e n. 28, che, hanno, però, una postergazione della data di emissione dell'attestazione medesima al 27 gennaio 2025 – v., *infra*, Par. n. 5).

La presenza di tale attestazione denota l'accoglimento da parte della Regione di quanto già rilevato nell'ambito della relazione riferita all'esercizio 2018. Sul tema, infatti, si conferma il significativo miglioramento rispetto a quanto osservato nella relazione sull'esercizio 2018, nella quale si evidenziava che, al fine di evitare che dall'esame sfuggisse la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, sarebbe stato opportuno che, nella prospettiva di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dall'Ente, anche per le leggi prive di oneri fosse presente una dichiarazione rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio – Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale, con la quale, a seguito di analisi approfondita e specializzata del

provvedimento, si potesse attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale; tuttavia, sul punto, si ribadisce, come già affermato nelle precedenti relazioni, che le attestazioni in parola devono essere contestuali all'*iter* legislativo, altrimenti viene vanificato il senso della loro introduzione.

Le leggi per le quali si dichiara il carattere oneroso e che, pertanto, recano una clausola finanziaria sono sette (le leggi nn. 2, 4, 12, 15, 16, 18, 22).

Per ciascuna delle leggi che prevedono oneri finanziari è stata rilasciata, dalla Direzione Risorse Finanziarie, come previsto dal flusso, l'Attestazione finale in ordine alla effettiva copertura e regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, anche in questo caso, però, senza indicazione della data di emissione.

Per le leggi a carattere oneroso la individuazione e la quantificazione degli oneri risulta uno snodo fondamentale dell'*iter* che conduce all'approvazione della legge.

In proposito si richiamano la deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR della Sezione delle Autonomie di questa Corte, nonché la più recente deliberazione della medesima Sezione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, già sopra citata, nelle quali si evidenzia che il rispetto del precetto costituzionale della copertura delle leggi di spesa si realizza attraverso un processo articolato, di cui la relazione tecnico-illustrativa deve dar conto, che consta di tre fasi:

- una fase diretta alla individuazione della tipologia giuridica dell'onere finanziario introdotto (*"morfologia giuridica degli oneri finanziari"*);
- una fase diretta alla quantificazione di tale onere e all'individuazione dei suoi parametri di quantificazione;
- una fase diretta alla individuazione delle risorse necessarie a dar copertura finanziaria a tale onere.

La prima fase non rappresenta un mero adempimento formale, ma è funzionale alle altre due, poiché la legge, a seconda della tipologia di spesa introdotta, disciplina in modo diverso sia i meccanismi di quantificazione della spesa che le tecniche di copertura (art. 38 D.Lgs. n. 118/2011).

Dal punto di vista morfologico, infatti, gli oneri possono essere classificati in:

- "oneri inderogabili" (non modulabili, in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi), tra cui rientrano le spese obbligatorie;

- “fattori legislativi” (rimodulabili, spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio);
- “spese di adeguamento al fabbisogno” (rimodulabili, spese diverse dalle precedenti quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni);
- spese ricorrenti o continuative, spese pluriennali.

Alle spese obbligatorie corrispondono, normalmente, diritti soggettivi dei destinatari e, pertanto, la legge che le introduce si limita a prevederne, al momento della fase di quantificazione, il possibile ammontare (c.d. previsione di spesa).

Nel caso di spese non obbligatorie, invece, di norma la legge ne predetermina l’importo e la durata massima (c.d. autorizzazione di spesa).

In questa fase, inoltre, come rimarcato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR cit.), ogni onere introdotto deve essere “obbligatoriamente inquadrato” o fra le previsioni di spesa o fra le autorizzazioni di spesa⁴.

Per le spese ricorrenti o continuative, cioè, caratterizzate da *“una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari”* (Corte cost. sentenza n. 26/2013), la disciplina è differenziata a seconda che abbiano o meno carattere obbligatorio: nel primo caso deve essere quantificato l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicato l’onere a regime; nel secondo caso la quantificazione dell’onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio (art. 38, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011).

Per le spese pluriennali, *“aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo”* (Corte cost. sentenza n. 26/2013), deve essere sempre indicato l’ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011).

Il modello di relazione tecnico-finanziaria in uso per l’esercizio in esame nell’ambito del flusso procedurale adottato dalla Regione, sul punto, a seguito delle modifiche introdotte alla fine dell’esercizio 2020 e alla fine dell’esercizio 2023 e sopra ricordate, risulta migliorato; tuttavia, nella prassi, questa fase della individuazione della tipologia di spesa introdotta non risulta ancora del tutto soddisfacente, in quanto per diverse leggi adottate nell’anno

⁴ Infatti, ai sensi dell’art. 17, comma 1 della l. 196/2009 *“ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma”*.

2024 non si rinviene un'esauriente qualificazione giuridica delle spese previste; in tema, si raccomanda, per il futuro, di procedere attraverso un'attenta e ponderata valutazione degli oneri rispetto a questa prima fase dell'iter di copertura.

La seconda fase del processo descritto dalla Sezione delle Autonomie è finalizzata alla quantificazione degli oneri introdotti dalle leggi e richiede un'analisi espressa, per ciascun anno e per ciascun intervento, a carattere sia qualitativo, che quantitativo.

In particolare, la Sezione delle Autonomie, tornando di recente sul tema, ha precisato che *"relativamente alla quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, deve ritenersi che detta operazione consista in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio"* (cfr., così, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

A tal proposito si osserva che nelle relazioni tecnico-finanziarie adottate nel corso dell'esercizio 2024 i criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, sia in parte capitale, che in parte corrente, sono stati talvolta esposti in modo articolato; in tal senso, si pensi, ad esempio, alla L.R. n. 16/2024, in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo, per la quale nella relazione tecnico-finanziaria il Collegio ha individuato un'adeguata giustificazione e motivazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili relative *"ai programmi di formazione ed educazione"* (art. 9), alla *"prevenzione e contrasto al randagismo"* (art. 27), alla *"tutela delle colonie feline, controllo e prevenzione del randagismo"* (art. 28), ai *"canili pubblici"* (art. 29), all'*"affidamento e rifugi per il ricovero di animali randagi"* (art. 30).

Tuttavia, rispetto a tale fase dell'iter di copertura si osservano ancora criticità, sia in relazione ai criteri di quantificazione, a volte non sufficientemente determinati, secondo i requisiti di credibilità, razionalità, non arbitrarietà ed appropriatezza, o determinati in una prospettiva non più coerente con l'attuale quadro normativo (ad esempio, attraverso il riferimento ai costi storici), sia in relazione alla mancata quantificazione, pur in presenza di oneri, che produce l'emersione di costi indiretti.

Su tale aspetto, pur rinviando all'esame dei singoli interventi legislativi (v., *infra*, Par. n. 5), si può in questa sede già osservare che, con riguardo a diversi provvedimenti normativi, la

relazione tecnico-finanziaria non giustifica, né motiva, la quantificazione dei costi individuati, risultando pertanto non conforme a quanto sul punto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento.

Si considerino, a titolo esemplificativo, la L.R. n. 4/2024, in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di *hate speech*, la L.R. n. 12/2024, in materia di tutela e valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio, della transumanza e della diffusione dei relativi valori culturali e sociali, e la L.R. n. 18/2024, in materia di interventi di amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale, con riguardo alle quali si osservano criticità in ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati connesse all'assenza di una adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando, pertanto, non conformi a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

La quantificazione, peraltro, risulta necessaria sia nel caso in cui la disposizione non consenta una precisa determinazione degli oneri introdotti, avendo carattere generico (Corte cost. sentenza n. 106/2011), sia nel caso in cui la legge dia copertura alla spesa, come avvenuto talvolta nella legislazione piemontese in esame, utilizzando le eccedenze di risorse che siano rinvenute nella stessa partita di bilancio (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

Anche con riguardo alla fase di quantificazione degli oneri, si rinvia a quanto già richiamato in relazione alle novità introdotte dall'Ente nel flusso procedurale con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e di fine esercizio 2023, raccomandando, per il futuro, anche in questo caso, un'attenta e ponderata valutazione della fase in parola relativa all'*iter* di copertura finanziaria delle leggi di spesa, in modo che si sviluppi il più possibile attraverso criteri oggettivi, razionali e determinati.

Quanto, infine, alla fase della copertura finanziaria, occorre fare riferimento ai fondamentali principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale al fine di assicurare il permanere degli equilibri di bilancio.

In particolare, è costantemente affermato che *"la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale"* (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) (Corte cost. sentenza n. 192/2012). Sussiste, inoltre, *"uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura*

finanziaria” (Corte cost. sentenza n. 106/2011), con la conseguenza che quest’ultima deve essere prevista nella stessa legge che introduce la spesa e non è consentito, salve specifiche eccezioni⁵, il rinvio ad altre leggi o alla legge di bilancio.

Sul punto, ancora nel 2024, alcune delle leggi a carattere oneroso adottate dalla Regione Piemonte reperiscono la copertura ponendola a carico del bilancio regionale e, cioè limitandosi a indicare, nella norma finanziaria, la missione ed il programma sui quali vanno ad essere imputate le relative spese (v., in tal senso, la tabella riportata nel Par. n. 4.2); occorre, pertanto, soffermarsi sulla conformità di tale meccanismo ai precetti costituzionali e normativi.

In sostanza, il legislatore regionale, per alcune delle leggi di spesa in esame (le leggi nn. 4, 16 e 18) fa fronte ai nuovi o maggiori oneri introdotti con le risorse già stanziati nel bilancio in corso (bilancio di previsione 2024-2026 approvato con L.R. n. 9 del 26/03/2024). Tale tecnica di copertura, pertanto, non si fonda sulla previsione legislativa di una nuova entrata, che costituisce una delle modalità di copertura delle spese tassativamente individuate dall’art. 17, comma 1, L. n. 196/2009⁶ (in particolare *sub* lett. c), ma piuttosto su una risorsa già presente in bilancio, o perché appositamente accantonata (come nel caso dei fondi speciali di cui all’art. 17, comma 1, lett. a), L. n. 196/09) o perché stanziata e non ancora spesa (come nel caso dei risparmi di spesa derivanti dalla modifica o soppressione dei parametri di cui all’art. 17, comma 1, lett. a *bis*), L. n. 196/09) o sulla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa secondo il disposto dell’art. 17, comma 1, lett. b), L. n. 196/09. In entrambi i casi la legge istitutiva della nuova spesa, come si vedrà, si limita ad indicare una posta di bilancio sulla quale confluiscono, in modo indistinto, le fonti di finanziamento di altri interventi legislativi, in tal modo non conformandosi al dettato

⁵ Ex art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011 le spese ricorrenti o continuative a carattere non obbligatorio “possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio”.

⁶ L’art. 17, comma 1, della L. n. 196/09 dispone che “[...] La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall’articolo 18, restando precluso sia l’utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l’utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l’evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell’entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all’effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l’utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale”.

costituzionale, così come consolidatosi nell'interpretazione giurisprudenziale. Infatti, come evidenziato dalla Corte costituzionale, *“anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che per la spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio al capitolo espressamente nominato; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno”* (Corte costituzionale sentenza n. 30/1959).

Inoltre, la previsione di una nuova imputazione di spesa su poste del bilancio in corso, per quanto astrattamente capienti, non comporta un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti già gravanti su quelle poste, in quanto *“la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”* (Corte costituzionale sentenza n. 115/2012).

Pertanto, sia che la posta contabile gravata dal nuovo onere presenti dei risparmi dovuti ad un minor assorbimento di risorse già stanziare, sia che la Regione decida di ridurre l'onere di precedenti interventi legislativi già gravanti su quella posta, occorre, comunque, una espressa esplicitazione che dia conto sia della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (che presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non l'abbiano esaurita), sia delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), sia del fatto che su tali risorse non gravino altri oneri derivanti da altre leggi già approvate.

Nel nuovo sistema di contabilità armonizzata, in cui sussiste maggiore distanza fra l'unità di bilancio oggetto di voto (per le spese, il programma, e per le entrate, la tipologia) e l'unità di gestione del bilancio (che continua ad essere il capitolo), la sede legislativamente deputata a far emergere la effettiva fonte delle risorse utilizzabili per la copertura dei nuovi oneri è proprio la relazione tecnico-finanziaria.

In questa prospettiva, alcune delle leggi di spesa approvate nell'anno 2024 (le leggi nn. 4, 16, 18) si limitano ad individuare le missioni e i programmi su cui far gravare gli oneri

finanziari introdotti, mentre spetterebbe alla documentazione tecnica a corredo del progetto di legge e dei suoi emendamenti dar conto, in modo puntuale e preciso, delle modalità di reperimento delle risorse; le altre leggi (le leggi nn. 2, 12, 15, 22), d'altro canto, pur nell'ipotesi di appostazione di fondi speciali, postulano variazioni compensative, facendo emergere anche per tale modalità di copertura le medesime criticità in relazione alla mancata giustificazione in ordine alla effettiva realizzabilità dell'intervento compensativo. In particolare, infatti, il ricorso a tale modalità di copertura, se, da una parte, dimostra, in effetti, la volontà da parte dell'Ente, di ridurre il meccanismo del mero rinvio al bilancio in corso – che, come si è visto nelle relazioni degli anni precedenti, è stato nel tempo utilizzato in termini significativi generando le criticità che si sono sopra evidenziate – a favore di un meccanismo maggiormente garante delle regole che disciplinano la corretta copertura degli oneri finanziari connessi alle leggi di spesa – come, peraltro, evidenziato anche dalla stessa Sezione delle Autonomie nelle Linee guida sopra ricordate –, dall'altro, tuttavia, non è esente da qualche problematicità – come si avrà modo di evidenziare nell'ambito dell'esame di ogni singolo provvedimento (v., *infra*, Par. n. 5) –, relativa alla circostanza che le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa devono trovare giustificazione non solo nella disposizione normativa contabile concernente la decurtazione degli stanziamenti precedentemente autorizzati, ma anche e sostanzialmente nell'esplicitazione, all'interno della relazione finanziaria, delle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR, citata).

Il tutto anche nella prospettiva di una più congrua programmazione della spesa afferente ai fondi speciali che ne renda maggiormente consapevole il loro utilizzo.

Orbene, questa attività integratrice e chiarificatrice, che le innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 118/2011 rendono necessaria, nonostante il confermato miglioramento riscontrato a seguito dell'introduzione nel 2018 del nuovo flusso procedurale in essere, successivamente implementato, risulta tuttavia, come si vedrà meglio nel paragrafo dedicato all'esame delle singole leggi regionali, ancora in parte carente nel corso del 2024. Pertanto, la valutazione dell'effettiva copertura delle leggi onerose adottate dalla Regione Piemonte nel corso di tale esercizio risulta ancora problematica, non essendo possibile verificare l'effettiva esistenza della copertura indicata legislativamente.

Anche su questo aspetto, peraltro, si richiama quanto già ricordato in relazione alle novità introdotte dall'Ente a fine 2020 nell'ambito del flusso procedurale, nonché alla ulteriore più recente implementazione del flusso medesimo, con particolare riferimento alla necessità che, sia nel caso di utilizzo della modalità di copertura del rinvio alle risorse presenti nel bilancio sia nel caso di utilizzo della modalità di copertura delle variazioni compensative, la stessa sia accompagnata dalla effettiva dimostrazione della reale disponibilità in bilancio, secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale sul punto; anche per questo aspetto, si raccomanda, pertanto, per il futuro, un'attenta e ponderata valutazione nell'ambito della fase in parola dell'*iter* di copertura finanziaria.

In argomento, del resto, anche la Sezione delle Autonomie, nella pronuncia già più volte richiamata, premessa la distinzione fra mezzi di copertura "interni" (quando sono già considerati in bilancio) e mezzi di copertura "esterni" (quando si è in presenza di risorse aggiuntive precedentemente non considerati), evidenzia come, fermo restando *"che la modalità di copertura più adeguata è quella dell'appostazione dei fondi speciali, nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori è costituita dal ricorso ai mezzi interni e cioè alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza"* (v. deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

In merito alle criticità evidenziate in relazione alle leggi di spesa regionali adottate durante l'esercizio 2024, all'adunanza pubblica del 18 giugno 2025, è intervenuto in contraddittorio, in rappresentanza della Regione Piemonte, in primo luogo, il Presidente del Consiglio regionale, dott. Davide Di Nico, il quale ha affermato che è interesse della Regione colmare le carenze legislative che sono state evidenziate dai Relatori, in quanto la correttezza legislativa e finanziaria sta nel dovere dello stesso Consiglio regionale; ha affermato, inoltre, che le osservazioni formulate saranno considerate nella logica di migliorare il procedimento legislativo della Regione.

È intervenuto, poi, il Segretario Generale del Consiglio regionale, dott.ssa Aurelia Jannelli, la quale ha evidenziato l'importanza dell'attenzione che viene riservata all'esame delle relazioni accompagnatorie alle leggi regionali e che ciò, al tempo stesso, consente la possibilità di predisporre le controdeduzioni, quale momento sicuramente utile per sviluppare ulteriori riflessioni. Peraltro, il Consiglio regionale, nell'ambito dell'*iter*

legislativo, si impegna a porre maggiore attenzione sia ai parametri per la quantificazione dell'onere finanziario, sia all'utilizzo dei fondi speciali tramite la missione 20, dando, quindi, risalto a quelle che sono le risorse che vengono utilizzate nell'adozione dei provvedimenti; in tal senso, ad es., sarà fatta una valutazione puntuale sull'utilizzo della norma finanziaria in quelle che sono identificate come leggi di riordino (si pensi al caso della legge "sugli animali", la L.R. n. 16/2024, che in effetti ha abrogato una serie di precedenti leggi, prevedendo che le risorse che erano state stanziare e che permettevano il funzionamento delle vecchie leggi fossero riassunte nel nuovo testo di legge, chiamato in modo improprio testo unico, quale testo di riordino).

Inoltre, la dott.ssa Jannelli ha precisato che, con l'insediamento della nuova legislatura nel corso del 2024 a seguito delle elezioni regionali, il nuovo flusso sta portando dei risultati, grazie al lavoro compatto di tutte le professionalità coinvolte, e con il supporto del Presidente del Consiglio, oltre che ovviamente del Presidente della Giunta e anche del Presidente della Prima Commissione; per quanto riguarda le modifiche regolamentari come "uffici", vi sarà a breve all'ordine del giorno una calendarizzazione della Giunta per il Regolamento e saranno riproposte all'attenzione della politica quelle che sono le riflessioni emerse nel corso degli anni da parte della Sezione di controllo in relazione ad alcune norme del Regolamento interno del Consiglio (v. l'art. 34 e l'art. 82, co. 1, Reg. adottato con Deliberazione C.R. n. 269-33786 del 24 luglio 2009).

D'altro canto, si sta proseguendo nell'attività di formazione che coinvolge tutto il personale che segue il flusso legislativo.

Nell'ambito del proprio intervento all'adunanza pubblica il Direttore della Giunta, dott. Paolo Frascisco, ha affermato che vi sono stati dei miglioramenti in relazione al tema in esame, come anche riconosciuto dalla stessa Sezione di controllo negli anni; in tal senso, si stanno consolidando sensibilità e professionalità interne in materia. Peraltro, il processo legislativo è un processo che è espressione di un territorio e dallo stesso prende sollecitazioni, e il processo decisionale e di reazione normativa si può considerare più ristretto rispetto a quello che si definisce "ordinario".

Per la Regione è, altresì, intervenuto il Direttore della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio, dott. Giovanni Lepri, il quale ha affermato di essere consapevole dell'importanza della necessità di reperire le idonee coperture finanziarie, considerate

anche le conseguenze sulla struttura di cui è responsabile; in tal senso, proporrà alla Segreteria del Consiglio regionale, nella persona della dott.ssa Jannelli, l'adozione di "clausole valutative" per effettuare *impact analysis, accountability* e valutazione degli effetti; le clausole valutative, infatti, possono monitorare la copertura finanziaria e, se la valutazione degli oneri di spesa di ogni iniziativa legislativa fosse oggetto di clausola valutativa, si imposterebbe un processo che monitora l'attuazione della copertura finanziaria di ogni provvedimento, per porre in essere le opportune azioni correttive del caso.

Il Presidente della Sezione di controllo è, infine, intervenuto nell'adunanza pubblica per ricordare che la tipologia di controllo in questione è finalizzata alla tutela di valori costituzionali, vale a dire dell'equilibrio di bilancio. Peraltro, occorre osservare che l'attività legislativa non finisce in una singola annualità; è stato preso del tempo, anche da parte della Sezione, per analizzare i provvedimenti legislativi, tenendo conto dei miglioramenti che vi sono stati e che sono stati giustamente evidenziati. In tal senso, il compito della Corte dei conti è quello di fornire ulteriori indicazioni per un continuo miglioramento; sul punto, il Presidente precisa che l'attività legislativa e, nello specifico, l'attenzione sulla verifica della copertura degli oneri finanziari serve soprattutto in fase di relazione nel corso dell'*iter* legislativo, poiché dopo, in fase di eventuali controdeduzioni nell'ambito della relazione sulle leggi di spesa, si riesce a fornire supporto "fino ad un certo punto", in quanto è importante che la verifica sulla copertura sia fatta nel momento in cui è eseguito il procedimento legislativo.

5. Esame delle singole leggi regionali

Si illustrano, di seguito, per ciascuna legge regionale, le peculiarità rilevate in merito agli aspetti finanziari, precisando che è stata posta particolare attenzione alla verifica circa la predisposizione della specifica relazione tecnico-finanziaria richiesta dalla normativa di riferimento e circa l'utilizzo delle clausole di neutralità finanziaria.

Legge Regionale n. 1 del 05 febbraio 2024 (entrata in vigore il 23 febbraio 2024)

Disposizioni per l'accessibilità e l'eliminazione delle barriere architettoniche

La proposta di legge n. 230 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data venerdì 25 novembre 2022.

La L.R. n. 1/2024 è stata pubblicata in data 8 febbraio 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 6 ed è entrata in vigore in data 23 febbraio 2024.

La legge ha la finalità generale di introdurre norme di livello regionale in materia di eliminazione delle barriere architettoniche al fine di dare attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza e pari dignità di tutti i cittadini quali fattori fondamentali per la qualità della vita e per l'inclusione sociale. Il provvedimento introduce norme dirette a promuovere e realizzare interventi volti a migliorare l'accessibilità e la fruibilità di attrezzature ed edifici pubblici esistenti e dei mezzi di trasporto pubblico. Gli interventi previsti consistono nell'adeguamento di edifici e di spazi esterni costruiti, nonché nell'adeguamento delle caratteristiche dei mezzi pubblici, attraverso l'eliminazione degli ostacoli e delle barriere architettoniche esistenti, al fine di garantire l'assenza di limiti all'esercizio dell'attività autonoma di tutti i cittadini, indipendentemente dall'età e dalle loro caratteristiche psico-fisiche, sensoriali e percettive. Si prevede il censimento degli edifici pubblici interessati da interventi per l'abolizione delle barriere architettoniche i cui dati possono essere utilizzati ai fini della programmazione degli interventi regionali e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze.

La legge si compone di undici articoli. L'articolo 1 definisce le finalità della legge; l'articolo 2 introduce le definizioni relative alle norme introdotte. L'articolo 3 delinea l'ambito di applicazione della legge, da applicare agli edifici, ambienti e strutture pubblici, anche a carattere temporaneo, ai servizi e infrastrutture di trasporto pubblico urbano ed extraurbano, nonché ai servizi digitali dei soggetti pubblici. L'articolo 4 prevede il censimento degli edifici pubblici di proprietà della Regione, delle province e degli altri enti locali sui quali si interviene con interventi per l'abolizione delle barriere architettoniche. Il censimento è delegato ai comuni, sulla base delle modalità di rilevazione approvate dalla Giunta regionale. L'articolo 5 afferma il principio che la progettazione, la realizzazione e le modifiche delle strutture e delle costruzioni, nonché le caratteristiche dei mezzi di trasporto pubblico di persone, hanno come obiettivo la compatibilità dell'ambiente costruito con le esigenze dei cittadini, indipendentemente dall'età e dalle caratteristiche psico-fisiche, sensoriali e percettive. L'articolo 6 prevede che la Giunta regionale, nel rispetto dei principi

generali desumibili dalla normativa statale vigente in materia, detti disposizioni per la redazione e la revisione dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA). A tal fine è prevista l'istituzione di un registro regionale telematico dei PEBA, al fine di monitorarne e promuoverne l'adozione da parte dei comuni, delle province e della Città metropolitana di Torino. Nel registro dei PEBA, per ciascun comune sono indicati l'atto amministrativo di adozione del piano, il cronoprogramma degli interventi, la data di aggiornamento, l'ammontare di risorse stanziato e, per la sua redazione, i comuni possono convocare una conferenza dei servizi. Sono in capo alla Giunta regionale, le linee guida con i contenuti minimi per la corretta applicazione dei PEBA o dei Piani di accessibilità urbana da parte dei comuni. L'avvenuta adozione del PEBA da parte del comune costituisce requisito preferenziale per la partecipazione ai bandi regionali. In caso di inadempienza da parte dell'ente locale o in caso di mancata adozione del PEBA, la Regione provvede a nominare un commissario ai sensi della normativa statale di riferimento. L'articolo 7 richiama la figura del *disability manager* e precisa che le funzioni che svolge, così come già delineate dalla normativa statale e regionale di riferimento, devono essere in particolare orientate ai problemi riguardanti l'accessibilità ai luoghi di lavoro. L'articolo 8 introduce criteri di premialità per i lavori pubblici finanziati, in tutto o in parte, dalla Regione, concernenti opere dei comuni, delle province, della Città metropolitana o di altri enti pubblici operanti nel territorio regionale, disponendo che, all'interno dei quadri economici di spesa degli enti citati, sia previsto un importo pari al 2 per cento dell'importo del contributo erogato finalizzato alla redazione del PEBA, se non già adottato, oppure da destinare alla sua attuazione. L'articolo 9 prevede che la Regione collabori con gli ordini professionali per sensibilizzare sulla tematica dell'accessibilità agli ambienti di lavoro da parte delle persone con disabilità. L'articolo 10 prevede che la Giunta regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, presenti al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge. Viene inoltre prevista l'istituzione, da parte della Giunta regionale, di un centro per la consulenza e la raccolta di documentazione in materia di accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche, al fine di informare e sensibilizzare gli amministratori comunali in merito alla redazione dei PEBA. L'articolo 11 contiene la clausola di invarianza finanziaria, che attesta l'invarianza della spesa della legge, in quanto agli adempimenti

previsti si fa fronte con le risorse umane e strumentali già presenti nel bilancio regionale e interne all'amministrazione.

La L.R. n. 1/2024 è stata successivamente modificata dalla L.R. n. 10/2024 "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2024"; in particolare sono stati modificati gli articoli 1 e 2 in merito alle finalità e alle definizioni in materia di accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 11, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio"*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 6 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, evidenzia che gli interventi di promozione del censimento, l'istituzione del registro telematico dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche, la collaborazione con gli ordini professionali, nonché l'istituzione da parte della Giunta regionale di un centro per la consulenza e la raccolta di documentazione in materia di accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche, sono svolti dalla Regione con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione.

Il Collegio non concorda con una simile conclusione, ritenendo necessario attestare in termini maggiormente consapevoli e specifici la copertura in oggetto, al fine di evitare che dall'esame delle singole disposizioni di legge sfugga la presenza di oneri impliciti: la previsione di clausole di invarianza prive di un'adeguata analisi e di una specifica dimostrazione dell'ipotesi di invarianza rende evidente il rischio di emersione di oneri indiretti privi di adeguata copertura.

Tenuto conto che l'invarianza deve essere dimostrata e non semplicemente enunciata, l'eventuale impatto neutro deve essere verificato e provato in concreto con riferimento ai dati del bilancio interessati dalla norma *de qua*. Anche in questa fase, dunque, l'indagine investe inevitabilmente l'oggetto e il contenuto della legge, perché non potrà considerarsi attendibile e veritiera la prospettiva di invarianza finanziaria a seguito di un'iniziativa legislativa che istituisca la predisposizione di piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'istituzione di un centro per la consulenza e la raccolta della relativa documentazione, senza una dettagliata quantificazione della spesa che i nuovi piani ed il nuovo servizio potranno generare o senza una compiuta motivazione dell'assenza di impatto finanziario (v., in argomento, Corte cost., sent. nn. 4/2014, 224/2014, 138/2018, 147/2018).

Si evidenzia pertanto la necessità che la relazione tecnico-finanziaria presenti sul punto un livello di analiticità maggiormente approfondito, affinché lo stesso possa realizzare la propria funzione di rendere conto in modo chiaro ed intellegibile, nel caso in esame, della presunta invarianza della spesa.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione e ai fini del contraddittorio, è stato pertanto richiesto alla Regione di definire con maggior dettaglio i profili finanziari che la spesa sui nuovi piani e sul nuovo servizio potrà comportare, o, in alternativa, di meglio motivare la presunta invarianza.

Sul punto, in sede di controdeduzioni, l'Ente ha osservato come l'invarianza disposta dall'articolo 11 risulti giustificata, da un lato, in quanto l'istituzione della figura del *Disability manager*, funzionale alla predisposizione di piani per la rimozione delle barriere fisiche, non comporta alcun onere ulteriore ed aggiuntivo, essendo lo stesso nominato nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione dell'ente in conformità a quanto disposto dall'articolo 39-bis del D.Lgs. n. 165/2001; dall'altro, dal rilievo che l'implementazione del registro telematico avviene senza oneri aggiuntivi, essendo la stessa effettuata avvalendosi semplicemente del personale interno sulla base delle informazioni trasmesse dai comuni.

Il Collegio, preso atto del riscontro istruttorio fornito, non può, tuttavia, non constatare l'assenza di un'adeguata puntualizzazione e specificazione dei profili finanziari derivati dalla predisposizione dei nuovi piani di eliminazione delle barriere architettoniche e dall'istituzione del nuovo servizio di registrazione telematica. Imprescindibili esigenze di sana e corretta gestione finanziaria impongono infatti una corretta evidenziazione delle modalità attraverso cui utilizzare risorse umane e strumentali interne all'Amministrazione. Il che induce il Collegio a raccomandare per il futuro un'accurata ed esaustiva indicazione dei capitoli di spesa in cui risulteranno assorbite le nuove funzioni, le nuove attività ed i nuovi servizi oggetto di regolamentazione da parte della futura normativa regionale.

Peraltro, si è altresì potuto osservare come l'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, per la legge in esame, ma, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, anche per tutte le leggi adottate nel corso dell'esercizio 2024 (ad eccezione delle leggi n. 27 e n. 28, che, hanno, tuttavia, una

postergazione della data di emissione dell'attestazione al 27 gennaio 2025 – v. *infra*), non presentasse l'indicazione della data di emissione.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di motivare la mancata indicazione delle date di emissione delle singole attestazioni finali di copertura e regolarità finanziaria.

In sede di controdeduzioni l'Ente, in un'ottica di maggiore trasparenza, ha evidenziato l'impegno ad esporre nelle singole Attestazioni di copertura le date del loro effettivo rilascio come risultanti dal protocollo di provenienza. In sede di adunanza pubblica il Segretario generale del Consiglio della Regione Piemonte, Dott.ssa Aurelia Jannelli, ha poi ulteriormente precisato come nel riscontro istruttorio si sia parlato di dare attuazione ad una maggiore trasparenza in quanto le date erano già presenti nei protocolli di provenienza, ma non ne è stata data sufficiente contezza nel corpo del documento.

Sul punto, il Collegio prende atto e invita nuovamente la Regione, per il futuro, a superare del tutto tale criticità, in quanto l'Attestazione, che esprime, appunto, il concetto di trasparenza, non ha solo un valore formale ma soprattutto sostanziale, certificando che le leggi regionali, sia onerose che ad invarianza dei saldi finanziari, presentano nel primo caso le adeguate coperture finanziarie e nel secondo caso sono a saldi invariati per la finanza regionale; un'Attestazione, che, per ipotesi, dovesse essere presentata con un anno di ritardo, o comunque non in linea con la tempistica dell'*iter* legislativo, avrebbe poco significato.

Legge Regionale n. 2 del 27 febbraio 2024 (entrata in vigore il 15 marzo 2024)

Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni

Il disegno di legge n. 130 è stato presentato in data martedì 2 febbraio 2021 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 2/2024 è stata pubblicata in data 29 febbraio 2024 n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 9 ed è entrata in vigore in data 15 marzo 2024.

La legge modifica numerose disposizioni della legge regionale n. 3/2010 in materia di edilizia sociale al fine di evidenziare la volontà della Regione di orientare le proprie scelte programmatiche tenendo conto delle nuove povertà e delle situazioni emergenziali che nel corso del tempo si vengono a creare, al fine di venire incontro ai bisogni economico-sociali

dei cittadini residenti in Piemonte. A tal fine introduce modifiche alla disciplina dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, intervenendo sui requisiti soggettivi degli aspiranti assegnatari e, con una disposizione di nuovo diritto, istituisce, presso le agenzie territoriali per la casa del Pie-monte (ATC) un fondo straordinario congruagli utenze finalizzato a sostenere gli inquilini a basso reddito assegnatari di alloggi ai fini del pagamento dei congruagli pluriennali delle utenze.

La L.R. n. 2/2024 si compone di sei articoli. L'articolo 1 modifica gli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 3/2010 inserendo nelle finalità della legge una disposizione programmatica di sostegno alle nuove povertà, nonché la possibilità di poter escludere dall'applicazione della legge, ai sensi del regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi della Giunta regionale, anche gli alloggi che gli enti proprietari intendono destinare alle forze dell'ordine per il raggiungimento di specifiche finalità atte a garantire la sicurezza e il presidio sul territorio. L'articolo 2 modifica gli articoli 3, 5, 8, 13, 17, 18 e 22-*bis* della legge regionale n. 3/2010. Relativamente ai requisiti d'assegnazione si richiede di avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi, all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socioassistenziali o di essere iscritti all'AIRE. Il richiedente deve, comunque, essere residente o prestare attività lavorativa in uno dei comuni dell'ambito territoriale alla data di pubblicazione del bando. Inoltre, si precisa che i componenti del nucleo non devono essere titolari, complessivamente, di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, ad eccezione della nuda proprietà, su un alloggio ubicato in qualsiasi comune del territorio nazionale adeguato alle esigenze del nucleo familiare o all'estero nello stato di nazionalità. L'articolo 3 modifica gli articoli 31, 34, 44 e inserisce l'articolo 38-*bis* della legge regionale n. 3/2010 finalizzato alla programmazione delle risorse in materia di edilizia sociale e alle procedure di utilizzo da parte degli enti gestori delle risorse nella loro disponibilità e delle risorse derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia sociale previste da normative statali o regionali in materia. Gli enti gestori sono tenuti ad approvare, contestualmente al bilancio consuntivo, un prospetto analitico riepilogativo con l'ammontare delle suddette risorse. L'articolo 4 prevede l'istituzione, presso le ATC, di un fondo straordinario congruagli utenze finalizzato a sostenere gli inquilini a basso reddito ai fini del pagamento dei congruagli pluriennali delle utenze. Si rinvia ad un regolamento della

Giunta regionale la definizione delle categorie di beneficiari, nonché le modalità di ripartizione e funzionamento del fondo straordinario congruagli. L'articolo 5 introduce una norma transitoria finalizzata a garantire omogeneità applicativa alle nuove disposizioni introdotte. L'articolo 6 è la norma finanziaria che individua le risorse destinate, in fase di prima applicazione della legge, alla copertura degli oneri derivanti dall'istituzione del fondo straordinario congruagli utenze.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Re-voca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul disegno di legge n. 130 è pervenuta, in data 2 febbraio 2021, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore Programmazione Macroeconomica, Bilancio e Statistica della Giunta.

La norma finanziaria, di cui all'art. 6, sancisce che *"1. In fase di prima applicazione, alla copertura degli oneri derivanti da quanto previsto dall'articolo 4, quantificati in euro 500.000,00 per ciascuna annualità 2024, 2025 e 2026, si fa fronte mediante incremento di risorse di pari importo da stanziare all'interno della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.06 (Interventi per il diritto alla casa), titolo 1 (Spese correnti) e contestuale riduzione di risorse di medesimo importo già presenti nella missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2024-2026. 2. Per gli anni*

successivi al 2026, agli oneri di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). 3. Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione in via condizionata all'approvazione della legge del bilancio di previsione finanziario 2024-2026."

Sul testo finale è pervenuta senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione welfare, Settore Politiche di welfare abitativo.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, si rinviengono da parte del Collegio criticità connesse all'assenza di una loro adeguata specificazione all'interno della legge in commento, risultando tale profilo pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere legato all'istituzione del fondo straordinario congruagli utenze a favore degli inquilini a basso reddito sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Quanto alle modalità di copertura degli oneri finanziari, la relazione finanziaria ha fatto riferimento per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026 a variazioni compensative attuate mediante incremento, per la somma di euro 500.000,00 per ciascuna annualità, all'interno della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.06 (Interventi per il diritto alla casa), titolo 1 (Spese correnti) e corrispondente riduzione di pari importo

delle risorse già presenti nella missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.

Al riguardo il Collegio ritiene utile precisare come lo spostamento di risorse in chiave compensativa da una finalità ad un'altra, presupponga, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate per legge (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è pertanto richiesto alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alla modalità di copertura adottata.

In ordine alla prima questione l'Ente, in sede di controdeduzioni, si è limitato a specificare come lo stanziamento di 500.000,00 euro, previsto per ciascuna annualità del triennio 2024-2026, sia stato quantificato *“a seguito di un monitoraggio puntualmente effettuato con le ATC piemontesi e di un regolamento appositamente deliberato”*.

Quanto al secondo punto nulla è stato riferito in relazione alla specifica variazione compensativa indicata dalla legge all'art. 6, comma 1. L'Ente, nella parte introduttiva delle controdeduzioni, si è solamente limitato ad affermare in via generale come la riduzione delle risorse nelle diverse leggi interessate sia avvenuta su fondi speciali (sia di parte corrente che in conto capitale di cui alla missione 20, programma 20.03), appositamente finalizzati *“al reperimento di risorse libere da destinare al finanziamento delle leggi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio”*.

Alla luce dei riscontri istruttori forniti, il Collegio non può che confermare l'assenza di adeguati parametri contabili di quantificazione, non essendosi rinvenuto nella relazione tecnica di accompagnamento alcun risvolto finanziario nell'attività di monitoraggio effettuata dalla Regione con le ATC e del regolamento deliberato per l'istituzione del fondo straordinario congruagli utenze.

Quanto alla variazione compensativa, la possibilità di utilizzare in chiave di copertura i fondi speciali di cui alla missione 20, programma 20.03, non può prescindere da un attento monitoraggio contabile da parte degli organi gestionali, onde evitare il rischio di incapacienza in caso di plurime utilizzazioni. Ciò implica una costante attività di verifica finanziaria, di

cui si deve rendere dettagliatamente conto nella relazione tecnica al fine di fornire una valida giustificazione all'operazione contabile di incremento-riduzione.

Preme, inoltre, richiamare l'attenzione della Regione sulla considerazione che la forma più appropriata di utilizzazione di fondi speciali in sede previsionale sia rappresentata dall'accantonamento delle risorse a fini programmatici. Come ribadito dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR e art. 17, co. 1, lett. a), Legge n. 196/2009), infatti, gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali costituiscono espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui *"l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie"*.

In altre parole, il ricorso ai fondi speciali dovrebbe essere riservato, preferibilmente se non esclusivamente, all'ipotesi in cui il nuovo o maggiore onere di spesa ricada nella previsione normativa per cui detto fondo era stato programmato.

In tal senso, il Collegio invita la Regione, per il futuro, ad adeguarsi a tale logica di programmazione nell'ambito dell'utilizzo dei fondi speciali quale tecnica di copertura degli oneri finanziari delle leggi regionali di spesa.

Legge Regionale n. 3 del 04 marzo 2024 (entrata in vigore il 22 marzo 2024)

Disposizioni in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e fondazioni IRCCS

La proposta di legge n. 303 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data martedì 30 gennaio 2024.

La L.R. n. 3/2024 è stata pubblicata in data 7 marzo 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 10 ed è entrata in vigore in data 22 marzo 2024.

La legge introduce disposizioni dirette a promuovere il riconoscimento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) aventi sede sul territorio regionale e che sono parte integrante del servizio sanitario regionale, nel cui ambito svolgono funzioni di alta qualificazione relativamente alle attività assistenziali, di ricerca e di formazione, partecipano al sistema della ricerca nazionale ed internazionale e promuovono l'innovazione e il trasferimento tecnologico. Gli IRCCS svolgono la loro attività assistenziale

e, per quanto di competenza, l'attività di ricerca nell'ambito degli indirizzi e della programmazione regionale, in coerenza con il programma di ricerca sanitaria nazionale. Gli indirizzi assicurano che gli atti degli istituti disciplinino l'organizzazione della ricerca e favoriscano il pieno inserimento dei medesimi nel sistema della ricerca nazionale e internazionale e la funzionalizzazione della loro attività di ricerca e di formazione al miglioramento continuo della qualità delle prestazioni e dei servizi di assistenza sanitaria. Su istanza della Regione, tali istituti possono essere trasformati in Fondazioni IRCCS di diritto pubblico di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze.

La legge si compone di tre articoli. L'articolo 1 definisce gli IRCCS e le loro funzioni prevedendo le modalità con cui essi, su istanza della Regione, possano essere trasformati in Fondazioni IRCCS. L'articolo 2 disciplina le Fondazioni IRCCS di diritto pubblico della Regione che hanno finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, nel campo biomedico e in quello dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari e che effettuano prestazioni di ricovero e cura di alta specialità o svolgono altre attività aventi i caratteri di eccellenza definiti dalla normativa statale di riferimento. Alle Fondazioni viene garantita la piena autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, secondo la disciplina dei relativi statuti. Nell'ambito di tale autonomia, esse concorrono all'erogazione delle prestazioni sanitarie rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA). L'articolo 3 contiene la clausola di neutralità finanziaria della legge che accerta l'assenza di oneri a carico del bilancio regionale conseguenti all'attuazione della legge.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla

definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”).

La clausola di neutralità finanziaria, di cui all'art. 3, sancisce che *“1. La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale”*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Direzione Sanità.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non presenta oneri a carico del bilancio regionale trattandosi di normativa esclusivamente di carattere ordinamentale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce la natura prettamente descrittiva e ordinamentale della legge stessa.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di una regolamentazione normativa in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e relative fondazioni non comportante alcun riflesso finanziario, diretto o indiretto, a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n. 4 del 12 marzo 2024 (entrata in vigore il 29 marzo 2024)

Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di hate speech

La proposta di legge n. 136 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data giovedì 18 marzo 2021.

La L.R. n. 4/2024 è stata pubblicata in data 14 marzo 2024 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 11 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2024.

La legge ha la finalità generale di promuovere e sostenere interventi a carattere educativo e formativo diretti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di *hate speech* o discorso d'odio in tutte le sue manifestazioni, con un approccio multidisciplinare che viene articolato in una pluralità di interventi descritti in modo dettagliato in un piano triennale regionale degli interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. Gli interventi sono finalizzati: a) al rispetto della dignità della persona, al contrasto di ogni forma di discriminazione, alla valorizzazione delle diversità, all'utilizzo consapevole delle tecnologie informatiche e della rete internet, alla cultura della legalità democratica; b) alla tutela dell'integrità psicofisica e al sostegno, anche legale, delle vittime dei fenomeni di *hate speech*; c) alla costruzione di una comunità responsabile e consapevole nella quale gli autori e gli spettatori di *hate speech* sono coinvolti in progetti di recupero e restituzione sociale.

La legge si compone di sette articoli. L'articolo 1 enuncia i principi e le finalità della legge per la cui attuazione la Regione promuove la stipulazione di accordi e intese con i soggetti istituzionali che operano sul territorio per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di *hate speech*. L'articolo 2 contiene la definizione del fenomeno di *hate speech* o discorso d'odio che consiste nell'utilizzo di contenuti o espressioni mirati a propagandare o fomentare l'odio, la discriminazione e la violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi, o fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulla disabilità, sulle condizioni personali e sociali o sulle opinioni espresse, nonché la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale, anche mediante la rete internet, i *social network* o altre piattaforme telematiche che fomentano l'intolleranza, i nazionalismi e gli etnocentrismi, gli abusi e le molestie, utilizzando epiteti, pregiudizi, stereotipi e ingiurie che stigmatizzano e insultano le persone. L'articolo 3 disciplina il Piano triennale regionale degli interventi in capo al

Consiglio regionale che viene articolato su numerose linee di intervento che investono più ambiti e settori. Nel Piano si richiamano, difatti, azioni dirette alla creazione di reti tra i soggetti interessati al fenomeno *hate speech*, progetti personalizzati di assistenza, protezione e tutela e reinserimento delle vittime sui *social network*, progetti finalizzati all'inclusione e alla responsabilizzazione degli autori e degli spettatori degli atti di *hate speech*, campagne di sensibilizzazione, promozione di studi e ricerche, monitoraggio, formazione e aggiornamento degli insegnanti, degli operatori sociali e della comunicazione. L'articolo 4 prevede l'istituzione nella Città metropolitana di Torino e in ciascuna provincia di almeno un centro di sostegno specializzato quale punto di ascolto e luogo fisico di accoglienza, per fornire sostegno psicologico e legale alle vittime di *hate speech*, nonché supporto al riutilizzo consapevole dei *social media*. I centri possono articolarsi in più sportelli di ascolto, anche telematici, sul territorio di riferimento, al fine di assicurare una capillare diffusione degli interventi, possono essere istituiti presso centri antiviolenza e discriminazione già esistenti o presso i comuni, gli enti socioassistenziali o del terzo settore, e gli istituti scolastici secondari di primo e secondo grado. Si prevede la costituzione di una rete territoriale tra i centri, coordinata dalla Regione e di un Tavolo di coordinamento permanente regionale sul fenomeno dell'*hate speech* quale sede di confronto, scambio di informazioni e condivisione di esperienze. L'articolo 5 prevede il sostegno da parte della Regione a progetti delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, dei comuni singoli e associati, degli enti e associazioni del terzo settore, delle associazioni più rappresentative delle diverse fedi religiose, di altri soggetti pubblici e privati, finalizzati a contrastare ogni espressione di incitamento all'odio, al razzismo e alla discriminazione attraverso specifiche attività didattiche di educazione alla cittadinanza, alla promozione dell'integrazione e della multiculturalità, al rispetto e alla convivenza civile, nonché di gestione dei conflitti, di alfabetizzazione digitale, di educazione all'uso consapevole di internet, di prevenzione e contrasto del cyberbullismo e dell'uso della rete a fini violenti. L'articolo 6 prevede la realizzazione di un sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti nell'ambito degli interventi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di *hate speech*. L'articolo 7 contiene la norma finanziaria.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60

“Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura” e dell’analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell’allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”).

L’art. 7 (Norma finanziaria) sancisce che: *“1. In fase di prima applicazione, agli oneri derivanti dell'attuazione della presente legge, quantificati in complessivi euro 200.000,00 in spesa corrente, di cui euro 100.000,00 per ciascuno degli anni 2024 e 2025, si fa fronte con le risorse iscritte nell'ambito della missione 04 (Istruzione e diritto allo studio), programma 04.06 (Servizi ausiliari all'istruzione), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026. 2. Per gli anni successivi al 2026, agli oneri di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). 3. Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione in via condizionata all'approvazione della legge del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.”*

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento” ai sensi dell’Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, si rinvencono da parte del Collegio criticità connesse all'assenza di una loro adeguata specificazione all'interno della legge in commento, risultando tale profilo pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Infine, quanto alle modalità di copertura degli oneri finanziari, la relazione finanziaria fa riferimento per ciascuna delle annualità 2024 e 2025 alla ridistribuzione di risorse all'interno dello stesso programma iscritte nell'ambito della missione 04 (Istruzione e diritto allo studio), programma 04.06 (Servizi ausiliari all'istruzione), Titolo 1 (Spese correnti) per la somma complessiva di euro 200.000,00 del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.

Al riguardo il Collegio non può che rimarcare come una simile tecnica contabile rischi di contrastare con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una simile modalità di copertura è sempre necessaria un'espressa individuazione e dimostrazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili nonché una specifica indicazione delle ragioni per cui tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alla modalità di copertura adottata.

In ordine alla prima questione l'Ente, in sede di controdeduzioni, si è limitato a specificare come l'importo di euro 200.000,00, previsto dall'art. 7 e suddiviso nelle annualità 2024 e 2025, rappresenti *“una rimodulazione delle risorse già previste dalle precedenti leggi in funzione delle nuove attività che si aggiungono e in parte si sovrappongono a quelle già esistenti”*, trattandosi *“di finanziamenti ulteriori ed utilizzabili per tutte quelle attività che si inseriscono in un più ampio sistema volto al superamento dei differenti fenomeni di marginalizzazione e discriminazione”*.

Quanto al secondo punto nulla è stato riferito in relazione alla criticità riferita dal Collegio relativa alla copertura fondata sul mero rinvio a risorse già stanziare in bilancio.

Alla luce dei riscontri istruttori forniti, il Collegio non può che confermare l'assenza di adeguati parametri contabili di quantificazione, non risultando finanziariamente supportata da dati tecnici e contabili la rimodulazione delle risorse contenute in precedenti leggi.

Quanto alla tecnica di copertura il Collegio si richiama alle osservazioni soprariportate, raccomandando all'Amministrazione di procedere ad una diversa gestione operativa delle coperture finanziarie, anche alla luce di quanto affermato dalla Consulta con la pronuncia 28 luglio 2022, n. 200 (punto 7.3. del Considerato in diritto), a tenore della quale non risulta *“corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio”*, per cui costituisce *“principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sostenere le spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017...)”*.

Legge Regionale n. 5 del 14 marzo 2024 (entrata in vigore il 29 marzo 2024)

Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà

Il disegno di legge n. 192 è stato presentato in data mercoledì 9 marzo 2022 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 5/2024 è stata pubblicata in data 14 marzo 2024 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 11 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2024.

L'obiettivo della legge è il coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni comuni. Si tratta di una forma di amministrazione riguardante beni come, ad esempio, giardini e aree verdi, piazze, aree gioco e immobili in disuso, esclusi però quelli occupati senza titolo. La previsione della realizzazione di queste forme di collaborazione tra cittadini, singoli e

associati, enti locali e Regione, costituisce una attuazione del cd. principio di sussidiarietà, previsto all' articolo 118, quarto comma, della Costituzione nonché dei principi contenuti nel Codice del Terzo settore (di cui al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117).

La L.R. n. 5/2024 si compone di dieci articoli: l'art.1 definisce l'oggetto e le finalità della legge. Le forme di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione disciplinate nella legge sono finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni materiali e immateriali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione. Per quanto riguarda i beni immateriali, sono previste forme di sperimentazioni sociali. L'art. 2 reca alcune definizioni tra cui quelle di: 1) amministrazione condivisa: il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini e amministrazione di condividere risorse, capacità, progettualità e responsabilità nell'interesse generale; 2) autogestione: forme di gestione autonoma delle attività di interesse generale, senza scopo di lucro, da stabilire nell'ambito dei patti di collaborazione, svolte dalla cittadinanza e dalle realtà attive, che hanno requisiti di trasparenza e finalità sociale; 3) rigenerazione: interventi volti al recupero dei beni comuni, con caratteri di inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica. L'art. 3, inerente, nello specifico, l'amministrazione condivisa, prevede che la Regione si faccia promotrice della realizzazione di azioni di amministrazione condivisa, mediante la stipulazione del patto di collaborazione tra i soggetti coinvolti. L'art. 4 sancisce l'apertura alla partecipazione alla amministrazione condivisa dei beni comuni a chiunque, cittadino singolo o associato, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione. L'art. 5 prevede la promozione ed organizzazione da parte della Regione di percorsi formativi per i dipendenti degli enti interessati, finalizzati a diffondere la cultura della collaborazione civica, sviluppare le competenze necessarie per l'amministrazione condivisa, promuovere le buone pratiche e accompagnare la costruzione di nuovi percorsi sul territorio regionale. All'art. 6 viene individuata un'altra azione a regia regionale che prevede un monitoraggio costante sulle esperienze e sugli esiti delle sperimentazioni attivate. L'art. 7 demanda alla Giunta regionale l'adozione di un Regolamento-tipo che possa costituire riferimento chiaro per gli

operatori nell'ottica di semplificazione amministrativa e di omogeneità territoriale. L'art. 8 precisa i contenuti essenziali del patto di collaborazione stipulato tra il singolo ente ed i cittadini. Il patto può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici o altre misure di sostegno. I vantaggi attribuiti sono di carattere simbolico, non monetario e non assumono in alcun modo carattere remunerativo. Dai patti di collaborazione sono esclusi i beni immobili interessati da occupazione senza titolo nei cinque anni precedenti alla stipula del relativo patto di collaborazione, fatta eccezione per i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e destinati al recupero e al riutilizzo a fini sociali nel rispetto della normativa statale vigente. L'art. 9 prevede e disciplina la clausola valutativa. L'art. 10 sancisce che dalla attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013)".

Sul disegno di legge n. 192 è pervenuto, in data 9 marzo 2022, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore Programmazione Macroeconomica, Bilancio e Statistica della Giunta.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 10, sancisce che "1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione welfare, Settore Politiche per le pari opportunità, diritti ed inclusione, progettazione ed innovazione sociale.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 10 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce che per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 4, lettere a), b), d), e), f), g), come meglio dettagliati nei successivi articoli della legge appare necessario un impegno diretto di risorse umane e strumentali interne alla Direzione Welfare, trattandosi di disposizioni che prevedono la realizzazione di attività di carattere ordinamentale e di rilievo istituzionale. Per quanto riguarda, invece, le attività di carattere formativo e promozionale, previste alle lettere c), h) e i), come meglio dettagliati nei successivi articoli della legge, la Giunta ha ritenuto che sia possibile prevedere la realizzazione di brevi moduli formativi nell'ambito di rapporti collaborativi già in essere con soggetti operanti su queste tematiche, senza destinarvi specifici budget di spesa.

Tenuto conto che l'invarianza deve essere dimostrata e non semplicemente enunciata, l'eventuale impatto neutro deve essere verificato e provato in concreto con riferimento ai dati del bilancio interessati dalla norma *de qua*. Anche in questa fase, dunque, l'indagine

investe inevitabilmente l'oggetto e il contenuto della legge, perché non potrà considerarsi attendibile e veritiera la prospettiva di invarianza finanziaria a seguito di un'iniziativa legislativa che promuova norme sull'amministrazione condivisa di risorse, capacità, progettualità e responsabilità fra cittadini ed amministrazione, senza una dettagliata quantificazione della spesa che una simile iniziativa potrà generare o senza una compiuta motivazione dell'assenza di impatto finanziario (Corte cost., sent. nn. 4/2014, 224/2014, 138/2018, 147/2018)

Il Collegio ritiene infatti necessario attestare in termini maggiormente consapevoli e specifici la presunta invarianza, soprattutto in relazione all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 4, lettere a), b), d), e), f), g), al fine di evitare che dal dettato delle singole disposizioni normative sfugga la presenza di oneri impliciti: la previsione di clausole di invarianza prive di un'adeguata analisi e di una specifica dimostrazione dell'ipotesi di invarianza rende evidente il rischio di emersione di oneri indiretti privi di adeguata copertura.

Il Collegio non può, pertanto, esimersi dal censurare e stigmatizzare prassi di copertura fondate sul mero richiamo *"a risorse umane e strumentali interne all'amministrazione o a propri enti pubblici economici o società partecipate"*, che finirebbero per sfociare in descrizioni fuorvianti ed eccessivamente generiche prive degli adeguati caratteri di analiticità contabile richiesti.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di definire con maggior dettaglio i profili finanziari che la spesa sull'iniziativa in questione potrà comportare, o, in alternativa, di meglio motivare la presunta invarianza.

Sul punto, in sede di controdeduzioni, l'Ente ha osservato come l'invarianza disposta dall'articolo 10 risulti giustificata dal fatto che le attività previste dalla legge e comportanti un coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni comuni (giardini, aree verdi, piazze, aree gioco e immobili in disuso) non determinano l'insorgenza di costi diretti imputabili al bilancio della Regione, dal momento che possono essere qualificate come attività di disciplina oppure di monitoraggio rientranti fra le funzioni ordinarie svolte dal Settore competente.

Il Collegio, preso atto del riscontro istruttorio, non può tuttavia non constatare l'assenza di un'adeguata puntualizzazione e specificazione dei profili finanziari derivanti dalle iniziative di coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni comuni. Imprescindibili esigenze di sana e corretta gestione finanziaria impongono quindi di raccomandare, per il futuro, un'accurata ed esaustiva indicazione dei capitoli di spesa in cui risulteranno assorbite le nuove funzioni, le nuove attività ed i nuovi servizi, oggetto di regolamentazione da parte della futura normativa regionale.

Legge Regionale n. 6 del 14 marzo 2024 (entrata in vigore il 29 marzo 2024)

Modifiche agli articoli 4 e 5 della legge regionale 17 novembre 2016, n. 23 (Disciplina delle attività estrattive: disposizioni in materia di cave)

Il disegno di legge n. 299 è stato presentato in data mercoledì 3 gennaio 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 6/2024 è stata pubblicata in data 14 marzo 2024 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 11 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2024.

La legge regionale n. 6/2024 è finalizzata a modificare la L.R. n. 23/2016 prevedendo la possibilità di differenziare la disciplina e le tempistiche di approvazione del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE) in ragione delle diverse esigenze dei tre comparti estrattivi (aggregati per le costruzioni e le infrastrutture, pietre ornamentali e materiali industriali).

La L.R. n. 6/2024 si compone di 3 articoli. L'articolo 1, di modifica dell'articolo 4 della L.R. n. 23/2016, prevede che la Giunta regionale, in considerazione delle caratteristiche ed esigenze dei tre comparti estrattivi (aggregati per le costruzioni e le infrastrutture, pietre ornamentali e materiali industriali), per consentire gli approfondimenti e le specifiche valutazioni riferite a singoli comparti, può adottare il Piano regionale delle attività estrattive per stralci successivi relativi agli specifici comparti. L'articolo 2, di modifica dell'articolo 5 della L.R. n. 23/2016, disciplina la procedura di approvazione del PRAE. Nello specifico la Giunta regionale adotta il PRAE in via definitiva, che può avvenire per stralci successivi relativi a specifici comparti, corredato del rapporto ambientale, della dichiarazione di sintesi e del piano di monitoraggio e lo trasmette al Consiglio regionale che lo approva entro il termine di sessanta giorni. L'articolo 3 contiene la clausola di neutralità finanziaria.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul disegno di legge n. 299 è pervenuto, in data 3 gennaio 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore Programmazione Macroeconomica, Bilancio e Statistica della Giunta.

La clausola di neutralità finanziaria, di cui all'art. 3, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale"*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione competitività del sistema regionale, Settore polizia mineraria, cave e miniere.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non presenta oneri a carico del bilancio regionale trattandosi di normativa esclusivamente di carattere ordinamentale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare i profili finanziari della normativa in questione, esclude la presenza di oneri diretti o indiretti a carico del bilancio regionale, trattandosi di interventi di carattere ordinamentale alla L.R. n. 23/2016.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando che le modifiche ordinamentali di cui agli artt. 4 e 5 della L.R. n. 23/2016 non comportano alcun riflesso finanziario, diretto o indiretto, a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n. 7 del 25 marzo 2024 (entrata in vigore il 9 aprile 2024)

Norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore Piemonte

La proposta di legge n. 146 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data martedì 8 giugno 2021.

La L.R. n. 7/2024 è stata pubblicata in data 25 marzo 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 12 ed è entrata in vigore in data 9 aprile 2024.

La legge è finalizzata a disciplinare e promuovere forme di co-programmazione e co-progettazione tra Enti locali e Enti del Terzo settore, nell'ambito delle materie di competenza regionale, anche in attuazione del principio di sussidiarietà, previsto all' articolo 118, quarto comma, della Costituzione nonché dei principi contenuti nel Codice del Terzo settore (di cui al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117). La Regione intende promuovere e sostenere gli Enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali, definendo le modalità del loro coinvolgimento attivo nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento e nella realizzazione di specifici progetti, di servizio o di intervento, finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.

La legge si compone di 19 articoli suddivisi in cinque capi. Nello specifico: il Capo I reca le finalità e l'oggetto della legge nonché i principi cardine per lo svolgimento delle attività di co-progettazione e co-programmazione tra Enti locali e Enti del Terzo settore. Il Capo II (Raccordo fra Regione ed enti del terzo settore) disciplina in particolare l'istituzione, la composizione e le funzioni della Consulta regionale del terzo settore. Nello specifico, la Consulta, costituita da rappresentanti del mondo del volontariato, del Terzo settore e delle associazioni rappresentative degli enti locali: a) esprime pareri e formula alla Giunta regionale e al Consiglio regionale proposte in materia di terzo settore; b) promuove ricerche ed indagini sul terzo settore nel territorio della Regione; c) collabora ai fini della verifica sullo stato di attuazione della presente legge e delle altre leggi e atti normativi concernenti i rapporti fra il terzo settore e le pubbliche amministrazioni; d) promuove iniziative pubbliche per la sensibilizzazione sull'applicazione della presente legge; e) promuove, in accordo con la Giunta regionale, occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del terzo settore e le altre formazioni sociali. Il Capo III concerne le misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione. Si prevede inoltre, che il Consiglio regionale indichi, annualmente, la giornata del volontariato, in corrispondenza del 5 dicembre, giornata internazionale del volontariato. Il Capo IV disciplina i rapporti fra Enti del Terzo settore e pubblica amministrazione per quanto attiene la co-progettazione e la co-programmazione. Si precisa, in particolare, che la co-programmazione è finalizzata all'individuazione dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione si realizza, invece, mediante la collaborazione fra enti del Terzo settore, Regione ed Enti locali per la definizione e l'eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali. La legge prevede specifiche premialità per le reti di partenariato che coinvolgono enti del Terzo settore selezionati in esito a un procedimento di co-progettazione o co-programmazione. Inoltre, la Regione e gli Enti locali, sulla base di previsioni normative contenute nel Codice del Terzo settore, possono concedere in comodato beni mobili e immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività di interesse generale. Possono anche prevedere forme e modi per l'utilizzo non

oneroso di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore. Il Capo V reca le norme finali; in particolare l'art. 19 reca la clausola di invarianza finanziaria.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 19, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione welfare, Settore politiche per i bambini, le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 19 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta evidenziata, seppure in modo ambiguo, nella relazione finanziaria conclusiva. Quest'ultima, infatti, presenta alcuni profili finanziari contraddittori: da un lato, fra quanto indicato nella parte generale, che esclude nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in parte a causa della presenza di disposizioni di carattere ordinamentale ed in parte a causa di azioni e misure finanziate mediante il riparto dei fondi statali di cui agli artt. 72 e 73 del D.Lgs. n. 117/2017 (c.d. codice del terzo settore); dall'altro, fra quanto espressamente indicato nella parte speciale di cui all'art. 8, laddove sono testualmente esclusi *“nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale dato che la Regione provvede con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione per le attività di promozione, mentre utilizza le risorse statali derivanti dagli artt. 72 e 73 del Codice del Terzo Settore come meglio indicato in premessa, per le attività di sostegno.”*

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione, di motivare le ragioni di una simile contraddittorietà fra parte generale e parte speciale della relazione finanziaria, nonché di meglio specificare i profili finanziari dell'attività promozionale a favore del terzo settore, ritenendosi generica una copertura fondata sul mero rinvio *“alle risorse umane e strumentali interne all'amministrazione”*.

In sede di controdeduzioni l'Ente ha riferito come, a seguito di confronto condotto con la Direzione regionale di riferimento, siano risultate quali uniche fonti di finanziamento quelle *“reperibili in risorse statali”*, già da anni destinate a sostegno e promozione del terzo settore, Il Collegio osserva, pertanto, come il riscontro istruttorio fornito dalla Regione abbia evidenziato l'esistenza di profili di contraddittorietà fra parte generale e parte speciale della relazione finanziaria e, in particolare, come sia risultato inesatto quanto indicato nella parte speciale in merito all'attuazione dell'attività promozionale a favore del terzo settore mediante risorse umane e strumentali interne all'amministrazione.

Sul punto, si invita la Regione, per il futuro, ad una predisposizione delle relazioni tecnico-finanziarie, accompagnatorie dei testi di legge, maggiormente accurata e consapevole, anche attraverso una preliminare condivisione con le Direzioni regionali di riferimento.

Legge Regionale n. 10 del 04 aprile 2024 (entrata in vigore il 5 aprile 2024)

Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2024

Il disegno di legge n. 305 è stato presentato in data mercoledì 7 febbraio 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 10/2024 è stata pubblicata in data 5 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 14 ed è *entrata* in vigore in data 5 aprile 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 53.

La legge regionale n. 10/2024 realizza un intervento di razionalizzazione e coordinamento dell'ordinamento regionale introducendo disposizioni omogenee di modifica di numerose leggi regionali contenenti specifiche discipline di settore al fine di aggiornarle e attualizzarle, nonché disposizioni atte a evitare alcune possibili situazioni di contenzioso con lo Stato, attraverso la previsione di specifici impegni istituzionali.

La legge si compone di 53 articoli, suddivisi in IX capi. Il Capo I (articoli da 1 a 6) contiene le disposizioni in materia di ambiente, con modifiche alle leggi regionali sulla conservazione del patrimonio naturale, sulla materia energia, sulla tutela delle aree naturali, sulla gestione dei rifiuti e sull'assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico. Il Capo II (articoli da 7 a 12) contiene le disposizioni in materia di foreste e governo del territorio. Il Capo III (articoli 13 e 14) contiene le disposizioni in materia di cooperative sociali. Il Capo IV (articoli da 15 a 17) contiene le disposizioni in materia di società partecipate. Si segnala, in particolare, la sostituzione della denominazione Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. con Impresa Piemonte S.p.A. Il Capo V (articolo 18) contiene le disposizioni in materia di trasporti, che apportano modifiche alla legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada. Il Capo VI (articolo 19) contiene le disposizioni in materia di caccia e pesca. Il Capo VII (articoli da 20 a 46) contiene le disposizioni in materia di sanità, servizi cimiteriali, commercio, enti locali, turismo, attività estrattive, istruzione, cultura, organizzazione regionale e affari istituzionali, politiche giovanili, agricoltura, sport e tempo libero. Il Capo VIII (articoli da 47 a 51) contiene le disposizioni relative a impegni

istituzionali. Il Capo IX (articoli 52 e 53) contiene le disposizioni finali: la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione d'urgenza. Si segnalano, in particolare: - l'istituzione della Giornata regionale della terapia affettiva infantile; - l'istituzione del registro regionale dei centri per uomini autori o potenziali autori di violenza; - il riconoscimento dell'iniziativa culturale e sociale della Passione di Sordevolo, forma di teatro popolare che viene allestita, fin dal diciottesimo secolo, con cadenza quinquennale, dalla popolazione del Comune piemontese di Sordevolo, a cura dell'Associazione Teatro popolare di Sordevolo.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013)".

Sul disegno di legge n. 305 è pervenuta, in data 7 febbraio 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore Programmazione Macroeconomica, Bilancio e Statistica della Giunta.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 52, sancisce che *"1. Dall'attuazione dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica,

bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione della Giunta regionale.

Nella medesima relazione viene inoltre specificato che dalla legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta, altresì, confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 52 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare le modifiche apportate alle plurime disposizioni di legge, se da un lato conferma l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, nonché la mancanza di previsioni che comportino riduzioni o incrementi di entrate, dall'altro prevede che, in merito agli interventi di carattere programmatico di cui agli artt. 20, 21 e 32, si faccia fronte con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione.

Il Collegio non concorda con una simile conclusione, ritenendo necessario attestare in termini maggiormente consapevoli e specifici la presunta invarianza in oggetto, al fine di evitare che dal dettato delle singole disposizioni di legge sfugga la presenza di oneri impliciti: la previsione di clausole di invarianza prive di un'adeguata analisi e di una specifica dimostrazione dell'ipotesi di invarianza rende evidente il rischio di emersione di oneri indiretti privi di adeguata copertura.

Tenuto conto che l'invarianza deve essere dimostrata e non semplicemente enunciata, l'eventuale impatto neutro deve essere verificato e provato in concreto con riferimento ai

dati del bilancio interessati dalla norma *de qua*. Anche in questa fase, dunque, l'indagine investe inevitabilmente l'oggetto e il contenuto della legge, perché non potrà considerarsi attendibile e veritiera la prospettiva di invarianza finanziaria a seguito di iniziative programmatiche che istituiscono importanti attività culturali e sociali (cfr. artt. 20, 21 e 32 rubricati rispettivamente *"istituzione della giornata regionale della terapia affettiva"*, *"istituzione del registro regionale dei centri per uomini autori o potenziali autori di violenza infantile"* e *"Passione di Sordevolo"*) senza una dettagliata quantificazione della spesa che le nuove azioni potranno generare o senza una compiuta motivazione dell'assenza di impatto finanziario (Corte cost., sent. nn. 4/2014, 224/2014, 138/2018, 147/2018).

Si evidenzia, pertanto, la necessità che la relazione tecnico-finanziaria presenti sul punto un livello di analiticità maggiormente approfondito, affinché la stessa possa realizzare la propria funzione di rendere conto in modo chiaro ed intellegibile delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

In sede di deferimento della presente relazione e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di definire con maggior dettaglio i profili finanziari delle nuove azioni programmatiche che istituiscono le attività culturali e sociali sopra richiamate (cfr. artt. 20, 21 e 32), o, in alternativa, di meglio motivare la presunta invarianza.

Sul punto, in sede di controdeduzioni, l'Ente ha osservato come l'invarianza disposta dall'articolo 52 risulti giustificata dal fatto che le iniziative programmatiche che istituiscono importanti attività culturali e sociali (cfr. artt. 20, 21 e 32 rubricati rispettivamente *"istituzione della giornata regionale della terapia affettiva"*, *"istituzione del registro regionale dei centri per uomini autori o potenziali autori di violenza infantile"* e *"Passione di Sordevolo"*) non determinano l'insorgenza di oneri aggiuntivi o l'erogazione di contributi finanziari o risorse a carico dell'Amministrazione regionale.

In particolare, con riferimento all'istituzione della Giornata regionale della terapia affettiva infantile (cfr. art. 20), la previsione normativa richiama l'esperienza della Giornata del gioco libero all'aperto della Regione Piemonte già istituita nel 2022 con l'obiettivo di sottolineare l'importanza del movimento, della socializzazione e della creatività che il gioco all'aria aperta offre, in contrapposizione alla sempre maggiore dipendenza da dispositivi elettronici. L'intenzione dell'Amministrazione sarebbe quella di *"coinvolgere le aziende*

sanitarie o sanitarie ospedaliere per la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione senza oneri aggiuntivi a carico della Regione Piemonte”.

Con riguardo all’istituzione del registro regionale dei centri per uomini autori o potenziali autori di violenza (CUAV) (cfr. art. 21), l’Ente ha anche in questo caso precisato come l’attivazione, la gestione e l’aggiornamento del registro, analogamente a quanto avviene per la gestione dell’albo regionale per i Centri Antiviolenza e le case rifugio, rientri nell’ambito dei compiti istituzionali svolti dal settore A2202B senza oneri aggiuntivi per l’Amministrazione. Lo stesso sarebbe a dirsi per il riconoscimento dell’evento relativo alla Passione di Sordevolo (cfr. art. 32), la quale non implicherebbe né comporterebbe *“l’erogazione di contributi finanziari o risorse regionali di alcun genere”.*

Il Collegio, al di là di quest’ultima previsione normativa (art. 32) volta unicamente a valorizzare una tradizione culturale locale senza determinare effetti spesa, non può non constatare l’assenza di adeguata puntualizzazione e specificazione dei profili finanziari derivanti dalle restanti iniziative programmatiche. Imprescindibili esigenze di sana e corretta gestione finanziaria impongono infatti una corretta evidenziazione delle modalità attraverso cui utilizzare risorse umane e strumentali interne all’Amministrazione. Il che induce il Collegio a raccomandare per il futuro un’accurata ed esaustiva indicazione dei capitoli di spesa in cui risulteranno assorbite le nuove funzioni, le nuove attività ed i nuovi servizi oggetto di regolamentazione da parte della futura normativa regionale.

Risulta infine auspicabile che la legislazione regionale sia sempre più orientata all’approvazione di interventi legislativi circoscritti, anziché alla previsione di leggi c.d. “omnibus” multisettoriali di grande impatto quantitativo nelle modifiche normative, come la presente. Quest’ultima, infatti, visti i numerosi settori interessati dalle prescrizioni normative, presenta generalmente elementi di maggior incertezza nella valutazione dei profili finanziari complessivi ed un elevato rischio di emersione di oneri impliciti.

Legge Regionale n. 11 del 04 aprile 2024 (entrata in vigore il 5 aprile 2024)

Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 luglio 2023, n. 12 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)

La proposta di legge n. 312 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data mercoledì 3 aprile 2024.

La L.R. n. 11/2024 è stata pubblicata in data 5 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 14 ed è entrata in vigore in data 5 aprile 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 3.

La L.R. n. 11/2024 recepisce nell'ordinamento regionale alcune disposizioni inerenti alle consultazioni elettorali approvate con Decreto-Legge 29 gennaio 2024, n. 7, come convertito dalla Legge 25 marzo 2024, n. 38 che hanno ricadute sulla disciplina già prevista dal legislatore regionale con la Legge 19 luglio 2023, n. 12 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

La legge consta di tre articoli. L'articolo 1 modifica la L.R. n. 12/2023 prevedendo che non siano eleggibili esclusivamente i dipendenti della Regione che al momento della candidatura al rispettivo consiglio, svolgano funzioni e attività amministrative, in ottemperanza a quanto stabilito nell'art. 4-ter della Legge n. 38/2024 citata (mentre nella versione precedente la causa di ineleggibilità a consigliere regionale riguardava tutti i dipendenti della Regione). L'articolo 2 introduce nella L.R. n. 12/2023, rispetto a quanto previsto, una nuova ed ulteriore casistica di esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature alle consultazioni regionali, in ottemperanza a quanto disposto nell'art. 4-sexies della Legge n. 38/2024. Sono pertanto esonerate anche le seguenti liste: - le liste di partiti o gruppi politici che hanno presentato candidature con un proprio contrassegno e che hanno conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni nelle circoscrizioni elettorali ricomprese nel territorio nazionale per il Parlamento europeo o per il Parlamento nazionale o per il Consiglio regionale del Piemonte, presentate e sottoscritte dal segretario o presidente del partito, gruppo politico o movimento, ovvero da persona munita di mandato da loro conferito e autenticato da notaio; - le liste che, al momento dell'indizione delle elezioni regionali, sono espressione di forze politiche o movimenti corrispondenti a gruppi parlamentari presenti in almeno una delle due Camere, sulla base di attestazione resa dal segretario o presidente del partito rappresentato nella Camera; - le liste espressione di forze politiche corrispondenti ai gruppi, escluso il gruppo misto, presenti nel Consiglio regionale del Piemonte e regolarmente costituiti, ai sensi del regolamento interno, alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni, presentate e sottoscritte dal segretario o presidente del partito, gruppo politico o movimento, ovvero da persona munita di mandato da loro

conferito e autenticato da notaio. L'articolo 3 reca infine la dichiarazione d'urgenza per l'entrata in vigore della legge.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che dal punto di vista finanziario la legge in esame non contiene nel proprio articolato alcuna disposizione finanziaria dal momento che vengono introdotte modifiche di coordinamento con la nuova normativa nazionale volte ad escludere ogni possibilità di errore di interpretazione, senza alcun risvolto di tipo economico finanziario.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di modifiche di coordinamento con la nuova normativa nazionale, non comportanti alcun riflesso finanziario, diretto o indiretto, a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n. 12 del 08 aprile 2024 (entrata in vigore il 9 aprile 2024)

Disposizioni regionali per la tutela e la valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio, della transumanza e per la diffusione dei relativi valori culturali e sociali

La proposta di legge n. 196 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data venerdì 25 marzo 2022.

La L.R. n. 12/2024 è stata pubblicata in data 9 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino Ufficiale n. 14 ed è entrata in vigore in data 9 aprile 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 12.

La legge regionale n. 12/2024 nasce dall'obiettivo di riconoscere il pubblico interesse delle attività agro-zootecniche del pastoralismo, dell'alpeggio e della transumanza, quali presidi del territorio, per il ruolo strategico nella salvaguardia dell'ambiente e il mantenimento della biodiversità, in particolare per i territori montani, per le zone collinari e planiziali non urbanizzate e per le aree naturali e regionali protette.

La L.R. n. 12/2024 si compone di 12 articoli. L'articolo 1 individua l'oggetto e le finalità della legge volta a tutelare e valorizzare il pastoralismo, l'alpeggio e la transumanza, quali attività agrosilvopastorali del territorio piemontese, nonché di diffonderne i relativi valori culturali, storici e sociali. L'articolo 2 elenca le misure specifiche di sostegno ai pastori e ai conduttori d'alpeggio. L'articolo 3 riguarda la promozione delle vie di transumanza e di monticazione e conservazione e valorizzazione dei prati permanenti in collaborazione con i comuni, le unioni di comuni, le province, la Città metropolitana di Torino, le associazioni fondiarie di cui alla legge regionale n. 21/2016 e, previa intesa, con gli enti competenti in materia di sicurezza stradale e sanità pubblica veterinaria. L'articolo 4 stabilisce che siano i comuni e le unioni di comuni, sui terreni già individuati a bosco, a consentire il pascolo per ragioni di manutenzione o per recupero a prato-pascolo. Gli articoli 5 e 6 disciplinano rispettivamente l'agricoltura amatoriale e la pastorizia nelle aree protette. L'articolo 7 prevede l'istituzione sia di un tavolo regionale degli alpeggi, con la possibilità di partecipazione di due consiglieri regionali, sia della Consulta del pastoralismo e della transumanza con la finalità di fare proposte in tema di tutela e valorizzazione del pastoralismo. È istituita altresì, la giornata

regionale per la diffusione dei valori culturali relativi al pastoralismo, all'alpeggio e alla transumanza. L'articolo 8 incentiva lo studio della cultura legata al pastoralismo, all'alpeggio e alla transumanza mediante bandi di concorso annuali rivolti agli studenti delle scuole secondarie presenti sul territorio regionale che producano studi o elaborati inerenti alle suddette attività. L'articolo 9 contiene l'attività di monitoraggio. L'articolo 10 prevede la notifica delle azioni configurabili come aiuti di Stato. L'articolo 11 contiene la norma finanziaria e, da ultimo, l'articolo 12 contiene la dichiarazione d'urgenza.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

La norma finanziaria, di cui all'art. 11, sancisce che *"1. In fase di prima applicazione, alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 100.000,00 per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026, si fa fronte mediante incremento di risorse di pari importo da stanziare all'interno della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare) titolo 1 (Spese correnti) e contestuale riduzione di risorse di medesimo importo già presenti nella missione 20 (Fondi accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026. 2. Per gli anni successivi al 2026, agli oneri di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e*

degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)”.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento” ai sensi dell’Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione agricoltura e cibo, Settore produzioni agrarie e zootecniche.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, si rinvencono da parte del Collegio criticità connesse all’assenza di una loro adeguata specificazione all’interno della relazione tecnico-finanziaria della legge in commento, risultando tale profilo pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

Si richiama, pertanto, l’attenzione sulla necessità che la quantificazione dell’onere sia l’esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell’esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Infine, quanto alle modalità di copertura degli oneri finanziari, la relazione finanziaria fa riferimento per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026 a variazioni compensative attuate mediante incremento, per la somma di euro 100.000,00 per ciascuna annualità, all’interno della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare) titolo 1 (Spese correnti) e contestuale riduzione di risorse di medesimo importo già presenti nella missione 20 (Fondi accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.

Al riguardo il Collegio ritiene utile precisare che lo spostamento di risorse in chiave compensativa da una finalità ad un'altra, presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate per legge (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alla modalità di copertura degli oneri in parola.

In ordine alla prima questione l'Ente, in sede di controdeduzioni, si è limitato a specificare come lo stanziamento di 100.000,00 euro per ciascuna annualità del triennio 2024-2026 sia stato quantificato *“esaminando una analoga iniziativa legislativa intrapresa dalla regione Lombardia”*, in particolare calibrando i dati riportati nella scheda di monitoraggio lombarda (Analisi e monitoraggio, Ufficio Studi Analisi Leggi e Politiche regionali della regione Lombardia) con le azioni previste nel rispetto delle *“particolarità sociali e territoriali del Piemonte”*.

Quanto al secondo punto nulla è stato riferito in relazione alla specifica variazione compensativa indicata dalla legge all'art. 11, comma 1. L'Ente, nella parte introduttiva delle controdeduzioni, si è solamente limitato ad affermare in via generale come la riduzione delle risorse nelle diverse leggi interessate sia avvenuta su fondi speciali (sia di parte corrente che in conto capitale di cui alla missione 20, programma 20.03), appositamente finalizzati *“al reperimento di risorse libere da destinare al finanziamento delle leggi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio”*.

Alla luce dei riscontri istruttori, il Collegio non può che confermare l'assenza di adeguati parametri contabili di quantificazione, prendendo, tuttavia, atto dell'intervento in adunanza pubblica da parte del Segretario Generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, circa l'opportunità di comprendere, ove possibile, quali siano stati i criteri utilizzati dalla Regione Lombardia e se effettivamente si possano traslare nelle proposte di legge della Regione Piemonte.

Quanto alla variazione compensativa, la possibilità di utilizzare in chiave di copertura i fondi speciali di cui alla missione 20, programma 20.03, come già ricordato, non può

prescindere da un attento monitoraggio contabile da parte degli organi gestionali, onde evitare il rischio di incapienza in caso di plurime utilizzazioni. Ciò implica una costante attività di verifica finanziaria, di cui si deve rendere dettagliatamente conto nella relazione tecnica al fine di fornire una valida giustificazione all'operazione contabile di incremento-riduzione.

Preme, inoltre, richiamare l'attenzione della Regione sulla considerazione che la forma più appropriata di utilizzazione dei fondi speciali in sede previsionale sia rappresentata dall'accantonamento delle risorse a fini programmatici. Come ribadito dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR e art. 17 co. 1 lett. a legge n. 196/2009), infatti, gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali costituiscono espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui *“l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie”*.

In altre parole, il ricorso ai fondi speciali dovrebbe essere riservato, preferibilmente se non esclusivamente, all'ipotesi in cui il nuovo e futuro onere di spesa ricada nella previsione normativa per cui detto fondo era stato programmato.

In tal senso, il Collegio invita la Regione, anche in questo caso, per il futuro, ad adeguarsi a tale logica di programmazione nell'ambito dell'utilizzo dei fondi speciali quale tecnica di copertura degli oneri finanziari delle leggi regionali di spesa.

Legge Regionale n. 13 del 08 aprile 2024 (entrata in vigore il 1° giugno 2024)

Istituzione del Parco naturale dei cinque laghi d'Ivrea. Modifiche normative e cartografiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)

Il disegno di legge n. 222 è stato presentato in data giovedì 15 settembre 2022 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 13/2024 è stata pubblicata in data 9 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino Ufficiale n. 14 ed è entrata in vigore in data 1° giugno 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 5.

Il provvedimento normativo è finalizzato ad istituire una nuova area protetta a gestione provinciale, denominata Parco naturale dei cinque laghi di Ivrea. Il territorio, oggetto della proposta istitutiva, ricade integralmente all'interno dell'anfiteatro morenico di Ivrea ed interessa porzioni di territori comunali, nonché la fascia costiera dei Laghi Nero, Pistono, Campagna, San Michele e Sirio, siti nei Comuni di Ivrea, Borgofranco d'Ivrea, Cascinette d'Ivrea, Montalto Dora e Chiaverano. Il territorio del nuovo Parco interessa un'area di fatto già inclusa sia nella Rete ecologica regionale sia nella Rete ecologica provinciale, in quanto si sovrappone, quasi integralmente, alla Zona speciale di conservazione Laghi di Ivrea. La gestione del nuovo Parco è affidata alla Città metropolitana di Torino, come stabilito dal protocollo d'intesa stipulato fra i suddetti cinque Comuni e la Città metropolitana (approvato con decreto del Sindaco metropolitano n. 148-4234/2019 del 2 maggio 2019 e ratificato nell'ottobre 2019), volto a definire i confini dell'istituendo parco, le forme di gestione e il successivo coinvolgimento degli attori del territorio. Per l'istituzione del nuovo Parco è necessario procedere alle opportune modifiche della legge regionale n. 19 del 2009, recante il testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità, in quanto, in base a quanto disposto dall'articolo 9, comma 1, della legge medesima, l'istituzione delle aree protette avviene con legge regionale, modificativa del citato testo unico.

La L.R. n. 13/2024 consta di 5 articoli. L'articolo 1 modifica la legge regionale n. 19/2009, andando ad istituire la nuova area protetta del Parco naturale dei cinque laghi di Ivrea. L'articolo 2 modifica la citata L.R. n. 19/2009, affidando la gestione del nuovo Parco naturale dei cinque laghi di Ivrea alla Città metropolitana di Torino come stabilito dal sopra richiamato protocollo d'intesa. L'articolo 3 inserisce nell'allegato A della L.R. n. 19/2009, recante le Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia, la cartografia del nuovo Parco naturale dei cinque laghi di Ivrea. L'articolo 4 contiene la clausola di invarianza finanziaria. L'articolo 5 reca la data di entrata in vigore della legge, fissata al 1° giugno 2024 per consentire la corretta gestione di tutte le attività tecniche e amministrative propedeutiche all'istituzione della nuova area protetta, nonché la corretta amministrazione della fase di transizione della pianificazione e della gestione faunistica.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60

“Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura” e dell’analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell’allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”).

Sul disegno di legge n. 222 è pervenuta, in data 15 settembre 2022, l’espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell’azione contabile (reso ai sensi dell’allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore Programmazione Macroeconomica, Bilancio e Statistica della Giunta.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all’art. 4, sancisce *che “1. Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.”*

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento” ai sensi dell’Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione welfare, Settore Politiche di welfare abitativo.

Da un punto di vista finanziario, la legge contiene la clausola di invarianza finanziaria in quanto dal provvedimento di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta confermato dall'art. 4 della legge in esame, il quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata, seppure in modo ambiguo, nella relazione finanziaria conclusiva. Quest'ultima, infatti, presenta nella parte generale alcuni profili finanziari contraddittori: da un lato, riportando che la Città Metropolitana di Torino ha formalizzato la propria disponibilità alla gestione dell'area protetta da condurre in autonomia (secondo le previsioni dell'art. 11, co. 3, della L.R. n. 19/2009) e in assenza di appositi trasferimenti regionali all'uopo destinati; dall'altro prevedendo nell'inciso finale *"che, comunque, la Città Metropolitana può ricevere contributi regionali per la gestione delle aree protette di sua competenza"*.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione, di meglio specificare i profili finanziari legati alla gestione del Parco naturale dei cinque laghi d'Ivrea da parte della Città Metropolitana di Torino, indicando quale impatto gli stessi potranno eventualmente avere sulla finanza regionale.

Sul punto il Collegio prende atto della mancanza di risposta da parte dell'Amministrazione. Pertanto, non essendo stato chiarito se la gestione del Parco Laghi di Ivrea avvenga da parte della Città Metropolitana in autonomia o con contributi regionali, permangono ancora dubbi sui profili di invarianza finanziaria della legge.

Si raccomanda pertanto all'Ente una maggior attenzione nella predisposizione delle relazioni tecnico-finanziarie, accompagnatorie dei testi di legge, nell'ambito dell'*iter* legislativo, onde evitare che le stesse assumano un contenuto interpretativo ambiguo e poco chiaro.

Legge Regionale n. 14 del 08 aprile 2024 (entrata in vigore il 9 aprile 2024)

Modifiche alla legge regionale 23 novembre 1992, n. 50 (Ordinamento della professione di maestro di sci)

La proposta di legge n. 291 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data giovedì 2 novembre 2023.

La L.R. n. 14/2024 è stata pubblicata in data 9 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino Ufficiale n. 14 ed è entrata in vigore in data 9 aprile 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 4.

La legge regionale n. 14/2024 è finalizzata a modificare gli articoli 3 e 5 della L.R. n. 50/1992 sull'ordinamento della professione di maestro di sci. Per far fronte all'esigenza di offrire maggiore professionalità a chi intraprende il percorso per diventare maestro di sci e garantire ulteriore tutela all'utenza finale è stata istituita la figura di allievo maestro di sci.

La L.R. n. 14/2024 si compone di 4 articoli. L'articolo 1, di modifica del comma 1-ter dell'articolo 3 della legge regionale n. 50/1992, reca le disposizioni in merito al conseguimento della qualifica di allievo maestro di sci, dopo aver frequentato i corsi tecnico pratici didattici e culturali e superato i relativi esami. Nello specifico l'articolo 1 prevede che i maestri di sci, durante il periodo della formazione volta al conseguimento dell'abilitazione professionale, previo il superamento degli esami relativi ai primi moduli dei corsi tecnico-pratici, svolgano l'attività di insegnamento sotto la vigilanza dei direttori delle scuole di sci, per un periodo minimo di 30 ore, durata che sarà determinata con specifico regolamento adottato dal Collegio regionale dei maestri di sci nel quale sarà stabilito annualmente il numero delle ore per le differenti discipline. L'articolo 2, di modifica dell'articolo 5 della legge regionale n. 50/1992, contiene la disposizione riguardante l'abilitazione all'esercizio della professione di maestro di sci che avviene dopo la frequentazione dei relativi corsi di formazione tecnico didattico culturali e dopo il superamento dei relativi esami nonché del periodo di insegnamento della propria disciplina per un periodo minimo di 30 ore. L'articolo 3 contiene la clausola di invarianza finanziaria. Da ultimo l'articolo 4 contiene la dichiarazione di urgenza.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari

delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura” e dell’analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell’allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”).

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all’art. 3, sancisce che *“1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* ai sensi dell’Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30/10/2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la *“Tabella quantificazione oneri finanziari”* come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione coordinamento politiche e fondi europei – turismo e sport, Settore sport e tempo libero.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all’art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce che l’intervento legislativo riveste

mero carattere ordinamentale in merito all'esercizio della professione di maestro di sci e all'iscrizione nell'apposito albo. Inoltre, le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge in esame sono riferibili alla legge regionale n. 50/1992, peraltro, già provvista di una autonoma norma finanziaria che viene aggiornata in occasione dell'approvazione della legge di bilancio annuale.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali non comportanti alcun onere finanziario diretto o indiretto a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n.15 del 9 aprile 2024 (entrata in vigore il 26 aprile 2024)

Promozione e valorizzazione del wedding in Piemonte e del relativo settore

La proposta di legge n. 197 è stata presentata in data 20 aprile 2024 al Consiglio Regionale.

La L.R. n. 15/2024 è stata pubblicata in data 11 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 15 ed è entrata in vigore in data 26 aprile 2024.

La legge ha la finalità di valorizzare e promuovere le attività che ruotano attorno al settore del *wedding*, sviluppando il territorio regionale anche come destinazione turistica di eccellenza, con panorami e servizi di accoglienza di alto livello. La filiera del matrimonio, delle unioni civili e delle cerimonie rappresenta, infatti, un sistema complesso che mette insieme produttori di eccellenza del made in Italy e aziende commerciali della ristorazione e di servizio. L'obiettivo è rilanciare gli operatori della filiera del *wedding*, della quale fanno parte anche molti altri protagonisti dell'eccellenza del made in Italy, quali ad esempio sarte e sarti, laboratori orafi, gioiellerie, produttori e commercianti di bomboniere, fotografi, ristoratori, fiorai, *wedding planner*.

La legge si compone di 11 articoli. L'articolo 1 è dedicato alle finalità: in particolare aumentare la capacità innovativa e competitiva del settore del *wedding* piemontese sul mercato nazionale e internazionale. L'articolo 2 contiene le definizioni di *wedding*, *wedding tourism* e di settore del *wedding*. L'articolo 3 prevede che la Regione istituisca il marchio collettivo regionale di qualità "Piemonte da Amare". A tutti i soggetti assegnatari del marchio è fatto divieto di utilizzare colombe vive durante lo svolgimento della cerimonia ed è vietata qualsiasi pratica che possa arrecare sofferenza agli animali. L'articolo 4

disciplina due elenchi regionali: l'elenco, a iscrizione volontaria, dei soggetti che operano nel settore del *wedding* in Piemonte e che hanno ottenuto la concessione del marchio e l'elenco delle strutture che accolgono gli eventi del settore del *wedding*. L'articolo 5 prevede che, al fine di rendere attrattivo il marchio e valorizzare il patrimonio storico, culturale, architettonico e paesaggistico regionale, ciascun comune possa individuare sedi auliche da destinare alla celebrazione di matrimoni e di unioni civili. Con l'articolo 6 si attribuisce alla Regione il compito di ampliare e promuovere l'offerta turistica regionale con campagne di comunicazione, anche al fine di accrescere le prospettive occupazionali. L'articolo 7 è dedicato al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese del settore del *wedding*. Gli articoli 8, 9 e 10 disciplinano, rispettivamente, il regolamento di attuazione, il monitoraggio sulle modalità di attuazione della legge e sui risultati ottenuti e la notifica delle azioni configurabili come aiuti di Stato. L'articolo 11 contiene la norma finanziaria.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

La norma finanziaria, di cui all'art. 11, disciplina la copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 80.000,00 per ciascuna annualità 2024,2025,2026.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione coordinamento politiche e fondi europei turismo e sport.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, si rinvencono da parte del Collegio criticità connesse all'assenza di una loro adeguata specificazione all'interno della legge in commento, risultando tale profilo non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Infine, quanto alle modalità di copertura degli oneri finanziari, la relazione finanziaria fa riferimento per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026 a variazioni compensative attuate mediante incremento, per la somma di euro 80.000,00 per ciascuna annualità, all'interno della missione 07(turismo), 07.01 (Sviluppo e la valorizzazione del turismo), titolo 1 (Spese correnti) e contestuale riduzione di risorse di medesimo importo già presenti nella missione 20 (Fondi accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.

Al riguardo il Collegio ritiene utile precisare che lo spostamento di risorse in chiave compensativa da una finalità ad un'altra, presuppone oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate per legge (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alla modalità di copertura degli oneri in parola.

In ordine alla prima questione l'Ente, in sede di controdeduzioni, si è limitato a specificare come lo stanziamento di 200.000,00 euro per ciascuna annualità del triennio 2024-2026 sia stato quantificato *“secondo un criterio basato prudenzialmente sull'andamento del settore wedding”, che “si affianca, comunque, a livello di dettaglio, alle azioni di valorizzazione turistica già in essere”*

Quanto al secondo punto nulla è stato riferito in relazione alla specifica variazione compensativa indicata dalla legge all'art. 11, comma 1. L'Ente, nella parte introduttiva delle controdeduzioni, si è solamente limitato ad affermare in via generale come la riduzione delle risorse nelle diverse leggi interessate sia avvenuta su fondi speciali (sia di parte corrente che in conto capitale di cui alla missione 20, programma 20.03), appositamente finalizzati *“al reperimento di risorse libere da destinare al finanziamento delle leggi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio”*.

Alla luce dei riscontri istruttori forniti, il Collegio non può che confermare l'assenza di adeguati parametri contabili di quantificazione, non essendosi rinvenuto nella relazione tecnica di accompagnamento alcun dato finanziario che illustri adeguatamente l'andamento del settore Wedding in ambito regionale.

Quanto alla variazione compensativa, la possibilità di utilizzare in chiave di copertura i fondi speciali di cui alla missione 20, programma 20.03, non può prescindere da un attento monitoraggio contabile da parte degli organi gestionali, onde evitare il rischio di incapienza in caso di plurime utilizzazioni. Ciò implica una costante attività di verifica finanziaria, di cui si deve rendere dettagliatamente conto nella relazione tecnica di accompagnamento al fine di fornire una valida giustificazione all'operazione contabile di incremento-riduzione. Preme, inoltre, richiamare l'attenzione della Regione sulla considerazione che la forma più appropriata di utilizzazione dei fondi speciali in sede previsionale sia rappresentata dall'accantonamento delle risorse a fini programmatici. Come ribadito dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR e art. 17 co. 1 lett. a legge n. 196/2009), infatti, gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali costituiscono espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui *“l'utilizzo dei*

fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie".

In altre parole, il ricorso ai fondi speciali dovrebbe essere riservato, preferibilmente se non esclusivamente, all'ipotesi in cui il nuovo e futuro onere di spesa ricada nella previsione normativa per cui detto fondo era stato programmato.

In tal senso, il Collegio invita la Regione, anche in questo caso, per il futuro, ad adeguarsi a tale logica di programmazione nell'ambito dell'utilizzo dei fondi speciali quale tecnica di copertura degli oneri finanziari delle leggi regionali di spesa.

Legge Regionale n. 16 del 9 aprile 2024 (entrata in vigore il 29 aprile 2024)

Disposizioni coordinate in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo

Il disegno di legge n. 273 ha raccolto le proposte di legge n. 35, 154, 204, 205 3 n, 215 in un unico testo unificato ed è stato presentato in data mercoledì 2 agosto 2023 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 16/2024 è stata pubblicata in data 11 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 15 ed è entrata in vigore in data 26 aprile 2024.

La legge si propone di riordinare la normativa regionale in materia di tutela degli animali d'affezione e di prevenzione dal randagismo, non solo in coerenza con gli obblighi internazionali ed europei, con i principi costituzionali, e in attuazione della Legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), ma anche alla luce dei Decreti Legislativi n. 134, 135 e 136 del 2022 che hanno adeguato la normativa nazionale al Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio introducendo disposizioni in materia di sistema di identificazione e registrazione degli animali anche da compagnia, degli operatori e degli stabilimenti, nonché in materia di divieto di importazione, detenzione, commercio di animali specie selvatiche ed esotiche prelevati dal loro ambiente naturale e di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo. Nella nuova legge, approvata all'unanimità delle forze politiche dell'XI legislatura, confluiscono le disposizioni di numerose leggi regionali

che vengono aggiornate al nuovo contesto normativo in materia di benessere animale. Le finalità della legge sono, in sintesi, quelle di: - promuovere la tutela della salute ed il benessere degli animali d'affezione a cui si riconosce la dignità di esseri senzienti nel rispetto delle loro esigenze di specie ed etologiche; - favorire il possesso responsabile e comportamenti idonei da parte dei proprietari e detentori per disciplinare e garantire la corretta convivenza e il rapporto di interazione degli animali d'affezione con l'uomo ai fini della salute pubblica e della tutela delle condizioni di vita degli animali e dell'incolumità loro e delle persone; - disporre le modalità della detenzione, del commercio e dell'allevamento degli animali d'affezione nonché le modalità per l'istituzione di cimiteri per animali d'affezione; - favorire e supportare la gestione degli animali d'affezione detenuti da soggetti in carico ai servizi sociali territoriali; - prevenire il randagismo, condannando ogni tipo di maltrattamento, compreso l'abbandono ed introducendo obblighi e divieti per i responsabili degli animali; - sostenere il ruolo degli enti del terzo settore con finalità di tutela degli animali, nonché valorizzare l'operato delle guardie zoofile; - valorizzare le competenze dei soggetti che svolgono professionalmente attività di assistenza degli animali d'affezione.

L'articolato consta di 42 articoli suddivisi in cinque titoli Il Titolo I (articoli 1-6) contiene le disposizioni generali: principi, finalità, ambito di applicazione ed esclusioni, definizioni, obblighi e doveri del responsabile di un animale d'affezione e quelli relativi a chi possiede un cane ad aggressività non controllata che deve vigilare sulla detenzione dello stesso al fine di evitare ogni possibile aggressione a persone o animali, nonché, in caso di accertamento della pericolosità del cane accedere a percorsi formativi con rilascio di specifica attestazione. Il Titolo II (articoli 7-34) contiene le disposizioni relative al benessere degli animali d'affezione e al contrasto al randagismo. Del Capo I (Dei divieti) si segnala l'articolo 8 che vieta, nella pratica dell'accattonaggio, di utilizzare animali non in salute e cuccioli di età inferiore a sei mesi. Si prevede però che, se risulta accertato il legame affettivo con il detentore, l'animale viene sottoposto ad identificazione elettronica e a iscrizione nel SINAC a cura dei servizi veterinari ASL. Del Capo II (Del benessere degli animali) si segnalano: - l'articolo 9 che prevede programmi di informazione e di educazione dirette a sensibilizzare la cittadinanza sul contrasto al fenomeno dell'abbandono degli animali d'affezione nonché l'organizzazione di percorsi formativi diretti a fornire ai proprietari di

cani conoscenze adeguate sulle esigenze fisiologiche, comportamentali e comunicative della specie, in modo da indirizzare il proprietario verso il possesso responsabile - l'articolo 11 sui criteri e le modalità di accesso degli animali d'affezione nelle strutture sanitarie e socio sanitarie, nei luoghi pubblici e nelle strutture ricettive, comprese le case di prima accoglienza notturna. Il Capo III contiene le disposizioni che disciplinano il commercio, addestramento, toelettatura e allevamento degli animali d'affezione, mentre il Capo IV riguarda l'istituzione dell'elenco regionale dei pet-sitter che estende a tutti i pet le norme della legge regionale 18/2021 (Disposizioni concernenti l'istituzione dell'elenco regionale dei dog sitter) che viene contestualmente abrogata. Il Capo V contiene le disposizioni relative ai cimiteri per animali d'affezione aggiornando le disposizioni vigenti che vengono abrogate. Il Capo VI è dedicato a tutte le misure organizzative dirette alla prevenzione e al contrasto al randagismo: si disciplina l'adozione del sistema anagrafe nazionale animali da compagnia (SINAC) che aggiorna l'ordinamento regionale al Decreto Legislativo n. 134/2022 in materia di sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali e vengono delineati i compiti delle ASL, dei comuni e dei veterinari liberi professionisti in materia di anagrafe e istituita la Banca dati regionale, uno specifico sistema informatizzato di rete per gestire telematicamente i dati del SINAC e metterli a disposizione di autorità ed enti interessati. Si dispone sulla cattura e custodia dei cani vagati, sulla tutela delle colonie feline, controllo e prevenzione del randagismo felino, sui canili pubblici, sull'affidamento e i rifugi per il ricovero di animali randagi, sui canili e gattili privati, pensioni e asili per cani e per gatti e sul soccorso di animali feriti o vaganti. Da segnalare: - l'articolo 31 dedicato ai rifugi permanenti, cosiddetti "santuari per animali", che sono definiti dalla normativa nazionale come attività di ricovero di bovini, equini, ovini e caprini, suini, cervidi e camelidi, pollame, conigli, api, animali delle specie di acquacoltura, *"identificati e registrati con orientamento rifugio permanente"*. I santuari danno rifugio e ospitano animali vittime di maltrattamenti, anche all'interno di allevamenti, o di traffico illegale, ovvero provenienti da circhi e zoo in dismissione; - l'articolo 32 che assicura, da parte degli ambulatori veterinari sociali delle ASL, l'erogazione di prestazioni veterinarie gratuite, compresa l'identificazione elettronica e la sterilizzazione, agli animali d'affezione detenuti da soggetti in carico al sistema dei servizi sociali. Il Titolo III (articoli 35-36) riguarda gli organismi di consultazione e controllo. Viene istituito il Comitato tecnico

regionale per la tutela degli animali con funzioni consultive per la tutela degli animali d'affezione e per la valutazione e controllo sull'aggressività canina. Il Titolo IV (articolo 37) contiene le disposizioni in materia di sanzioni e di vigilanza. Si segnala la previsione che consente al Presidente della Regione, agli Assessori e ai Consiglieri regionali, nell'esercizio delle funzioni istituzionali, di accedere di concerto con i servizi veterinari delle ASL e le guardie zoofile riconosciute con decreto prefettizio, senza alcuna necessità di preavviso, ai canili, gattili e rifugi pubblici o privati. Il Titolo V (articoli 38-42) contiene le disposizioni attuative, finali e finanziarie. Si prevede l'adozione, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di un regolamento della Giunta regionale per stabilire le modalità tecniche e le procedure dirette all'attuazioni del testo normativo.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul disegno di legge unificato n. 273 è pervenuta, in data 11 marzo 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-2782 del 2021).

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 42, sancisce che *"1. In fase di prima applicazione, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati in euro 1.505.000,00 complessivi per gli anni 2024, 2025 e 2026, di cui 750.000,00 euro in spesa corrente e 755.000,00 euro in spesa in conto capitale, si fa fronte mediante risorse già iscritte e con l'istituzione di nuovi capitoli nella*

missione 13 (Tutela della salute), programma 13.07 (Ulteriori spese in materia sanitaria), nel modo seguente: a) per l'anno 2024 agli oneri pari a euro 170.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; b) per l'anno 2024 agli oneri pari a euro 335.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 2 (Spese in conto capitale), del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; c) per l'anno 2025 agli oneri pari a euro 290.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 1, del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; d) per l'anno 2025 agli oneri pari a euro 210.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 2, del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; e) per l'anno 2026 agli oneri pari a euro 290.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 1, del bilancio di previsione finanziario 2024-2026; f) per l'anno 2026 agli oneri pari a euro 210.000,00 si provvede nell'ambito degli stanziamenti già iscritti nella missione 13, programma 13.07, titolo 2, del bilancio di previsione finanziario 2024-2026. 2. Per gli esercizi successivi al 2026, agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi)".

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione welfare, Settore benessere degli animali da compagnia nel contesto sociale.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, il Collegio individua un'adeguata giustificazione e motivazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili relative alla:

- *“prevenzione e contrasto al randagismo”* (art. 27) alla cui quantificazione si è pervenuti stimando *“un costo di analisi del campione genetico”* (a cura di un istituto di ricerca pubblico) pari a circa euro 25 cadauno, che permetterebbe l’avvio della sperimentazione per circa un migliaio di campioni, al fine di poter testare la validità del metodo;
- *“tutela delle colonie feline, controllo e prevenzione del randagismo”* (art. 28) alla cui quantificazione si è pervenuti a partire *“dal costo medio di una sterilizzazione”* di circa euro 150 cadauna che permetterebbe, anche con la contribuzione comunale necessaria, la sterilizzazione di oltre un migliaio di unità all’anno di popolazione felina;
- *“canili pubblici”* (art. 29) alla cui quantificazione dell’importo annuo stimato in euro 210.000,00 in spese in conto capitale si è pervenuti a partire dal *“costo medio per la realizzazione di un box ricovero cani”* (che è pari a euro 1.000 cadauno) e considerando solo i canili di proprietà pubblica che nel territorio piemontese sono circa 20 (per cui tale dotazione permetterebbe di finanziare in toto 210 box all’anno);
- *“affidamento e rifugi per il ricovero di animali randagi”* (art. 30) alla cui quantificazione dell’importo annuo di euro 60.000,00 in spese correnti si è giunti *“immaginando un sostegno in spesa corrente dei costi di gestione medi di euro 1.000”* a favore degli enti del terzo settore con finalità di tutela degli animali, iscritti ai registri regionali o al RUNTS.

Viceversa, si sono rilevate criticità nella definizione dei parametri di quantificazione connessi ai *“santuari per gli animali”* (art. 31) e al *“riconoscimento dell’apporto degli enti del terzo settore con finalità di tutela degli animali”*.

Con riferimento alle due ultime fattispecie si richiama, pertanto, l’attenzione sulla necessità che la quantificazione dell’onere sia l’esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato.

Infine, quanto alle modalità di copertura degli oneri finanziari, l’art. 42 della legge in questione, dopo avere quantificato per le annualità 2024, 2025 e 2026 gli oneri derivanti dall’attuazione degli artt. 9, 27, 28, 29, 30, 31, e 35 in un importo complessivo di spesa corrente pari ad € 750.000,00 ed in conto capitale pari a € 755.000,00, ha previsto che a tali spese si faccia fronte mediante risorse già iscritte nella missione 13 (Tutela della salute), programma 13.07 (ulteriori spese in materia sanitari), titolo 1 e 2 del bilancio di previsione finanziaria 2024-2026 secondo i seguenti importi: per le spese di parte corrente relative

all'annualità 2024 per un importo pari a 170.000,000 euro, mentre per le spese in conto capitale relative alla medesima annualità per un importo pari a 335.000,00 euro; per le spese di parte corrente relative all'annualità 2025 per un importo pari a 290.000,000 euro, mentre per le spese in conto capitale relative alla medesima annualità per un importo pari a 210.000,00 euro; per le spese di parte corrente relative all'annualità 2026 per un importo pari ad euro 290.000,000 euro, mentre per le spese in conto capitale relative alla medesima annualità per un importo pari a 210.000,00 euro.

Al riguardo il Collegio non può non rilevare come il generico rinvio a risorse già stanziato nel bilancio regionale evidenzia palesi criticità in materia di coperture finanziarie. Sarebbe risultato opportuno giustificare, con adeguata motivazione, la distribuzione degli oneri da destinare all'attuazione della legge in parola, indicando non solo presso quali poste contabili trovino allocazione le risorse già stanziato, ma anche individuando espressamente quelle presenti ed effettivamente utilizzabili nonché le ragioni per cui tali risorse siano disponibili (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa) ed, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti dall'applicazione di altre leggi.

La Sezione rileva pertanto l'inopportunità del mero rinvio a coperture su risorse già stanziato nel bilancio regionale, senza che si dia contezza dei profili contabili circa la sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza potrebbe comportare finanche il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio.

In sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione degli oneri relativi alle previsioni normative di cui agli artt. 31 e 35 (*"santuari per gli animali"* e *"riconoscimento dell'apporto degli enti del terzo settore con finalità di tutela degli animali"*) e alla modalità di copertura degli oneri in parola.

In ordine ad entrambe le criticità il Collegio non ha ricevuto alcun riscontro istruttorio da parte dell'Amministrazione.

Sulla prima questione il Collegio richiama quindi l'attenzione dell'Ente sull'importanza di una corretta e adeguata definizione dei criteri di quantificazione contabile degli oneri di spesa, rammentando sul punto alcuni importanti pronunciamenti della Consulta secondo cui la copertura di nuove spese deve essere *"credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né*

irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere” (Corte cost. n. 106/2011), dovendosi ritenere “violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico (Corte cost., sentenza n. 251/2020)” e, conseguentemente, dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi in cui «l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.» (Corte cost. n. 227/2019). Nulla è poi stato riferito in relazione alla criticità riferita dal Collegio relativa alla modalità di copertura fondata sul mero rinvio a risorse già stanziato in bilancio.

Sul punto il Collegio si richiama alle osservazioni soprariportate, raccomandando all’Amministrazione di procedere ad una diversa gestione operativa delle coperture finanziarie, anche alla luce di quanto affermato dalla Consulta con la pronuncia 28 luglio 2022, n. 200 (punto 7.3. del Considerato in diritto), a tenore della quale non risulta *“corretto che le risorse già stanziato per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l’ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio”, per cui “costituisce “principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sostenere le spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017...)”.*

Legge Regionale n. 17 del 9 aprile 2024 (entrata in vigore il 10 luglio 2024)

Nuova disciplina degli impianti funiviari in servizio pubblico per il trasporto di persone. Abrogazione della legge regionale 14 dicembre 1989, n. 74 e modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2.

La proposta di legge n. 256 è di iniziativa consiliare ed è stata presentata in data 11 maggio 2023.

La L.R. n. 17/2024 è stata pubblicata in data 11 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 15 ed è entrata in vigore in data 10 luglio 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 40.

La legge introduce norme di natura tecnica dirette a disciplinare la costruzione e l'esercizio degli impianti funiviari in servizio pubblico per il trasporto di persone e le modalità di concessione o di autorizzazione per l'esercizio degli impianti a fune diretti ad assolvere funzioni turistiche e sportive, nonché di collegamento tra località diverse di uno o più

comuni. La finalità è quella di favorire lo sviluppo socio-economico, in particolare delle zone montane, in armonia con le esigenze di valorizzazione del territorio, del paesaggio e dei beni naturalistici e ambientali. Vengono inoltre introdotte varie disposizioni di modifica della legge regionale n. 2/2009 in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi al fine di adeguare la legge regionale al mutato quadro normativo nazionale in materia, nonché per semplificare i procedimenti amministrativi relativi all'*iter* di individuazione e classificazione delle piste da sci.

L'articolato si compone di quaranta articoli suddivisi in quattro capi. Il Capo I contiene le disposizioni generali e la classificazione degli impianti funiviari, che vengono suddivisi in due categorie. La prima categoria comprende gli impianti a fune in servizio di trasporto pubblico locale al fine di consentire la mobilità della popolazione; gli stessi costituiscono, da soli o in proseguimento con altre linee di trasporto di servizio pubblico locale, un collegamento tra strade o ferrovie e centri abitati o tra i centri stessi e le frazioni o zone all'interno dei centri medesimi; la seconda categoria comprende sia gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo inseriti in area sciabile e di sviluppo montano, sia gli impianti a fune, anche di arroccamento, esterni, anche solo parzialmente, alle aree sciabili e di sviluppo montano. Le norme del Capo II attengono alle modalità di costruzione ed esercizio pubblico degli impianti funiviari e dispongono in ordine ai regimi autorizzatori (concessione o autorizzazione), alle modalità procedurali per la presentazione della domanda di concessione o di autorizzazione per la costruzione delle diverse categorie di impianti a fune e per il relativo rilascio in capo all'ente concedente (unioni montane o comune territorialmente competente). Sempre nel capo II sono contenute le norme che disciplinano il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio pubblico e l'apertura al pubblico esercizio degli impianti; le modalità di approvazione del progetto; la disciplina sul rinnovo della concessione e dell'autorizzazione all'esercizio pubblico e le procedure di sospensione, decadenza e revoca della concessione o dell'autorizzazione all'esercizio, le tariffe, gli orari e i periodi di apertura stabiliti dal gestore degli impianti. Viene rinviata ad una deliberazione della Giunta regionale l'adozione di un disciplinare di attuazione, contenente i criteri per l'esame comparativo delle domande di concessione per la costruzione in concorrenza e la definizione della documentazione da allegare all'istanza per la costruzione di nuovi impianti a fune e per la revisione generale di impianti esistenti. Il Capo III contiene le norme

di modifica alla L.R. n. 2/2009 in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi, finalizzate ad aggiornare la legge vigente al mutato quadro normativo nazionale in materia, nonché dirette a semplificare i procedimenti amministrativi relativi all'*iter* di individuazione e classificazione delle piste da sci. Il Capo IV, infine, contiene le disposizioni sanzionatorie, abrogative, di coordinamento, transitorie, finali e finanziarie.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

L'art. 39 (Clausola di invarianza finanziaria) sancisce che: *"Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Sul testo finale è pervenuta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione opere pubbliche, difesa del suolo, protezione civile, trasporti e logistica, Settore attività giuridica e amministrativa e Settore difesa del suolo,

Direzione ambiente, energia e territorio e Direzione coordinamento politiche e fondi europei, turismo e sport.

Da un punto di vista finanziario, la legge contiene la clausola di invarianza finanziaria in quanto dal provvedimento di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta confermato dall'art. 39 della legge in esame, il quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, rileva l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, dato che agli eventuali nuovi o maggiori adempimenti ordinamentali (cfr. art. 18 "Disciplinare di attuazione"; art. 23 "Modifiche dell'art. 11 della legge regionale n. 2/2009") o finanziari (cfr. art. 30 "Modifiche dell'art. 40 della legge regionale n. 2/2009"; art. 32 "Modifiche dell'art. 46 della legge regionale n. 2/2009") si fa fronte, rispettivamente, con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione regionale oppure con risorse economiche già stanziare con le leggi regionali n. 2/2009 e 29/2009 (ciascuna per quanto di sua competenza).

Il Collegio concorda con una simile conclusione trattandosi di provvedimento legislativo che disciplina norme di carattere ordinamentale, di coordinamento e di modifica di leggi regionali.

Legge Regionale n. 18 del 18 aprile 2024 (entrata in vigore il 4 maggio 2024)

Norme in materia di interventi in amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale

Il disegno di legge n. 264 è stato presentato in data mercoledì 14 giugno 2023 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 18/2024 è stata pubblicata in data 19 aprile 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 16 ed è entrata in vigore in data 4 maggio 2024.

La L.R. n. 18/2024 è finalizzata a sistematizzare un quadro normativo variegato e frammentato che prende le mosse dal trasferimento alla Regione delle competenze in materia di agricoltura e foreste operato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e sulla cui base la Regione può svolgere direttamente lavori di tutela del territorio e di sistemazione idraulico-forestale. Con l'allocazione delle funzioni sono stati trasferiti alla Regione anche gli operai forestali che prima lavoravano alle dipendenze del Corpo forestale dello Stato. La Regione ha, poi, accolto ed inserito gli addetti forestali nel proprio ordinamento giuridico e funzionale. Più recentemente, l'articolo 7-*bis* del Decreto Legge n. 120/2021, convertito nella Legge n. 155/2021, ha previsto che per gli addetti ai lavori agricoli e forestali, assunti con contratto di diritto privato dalle amministrazioni pubbliche - tra cui vi è anche la Regione - per l'esecuzione in amministrazione diretta dei lavori concernenti, tra gli altri, le opere idraulico-forestali, di gestione forestale, di forestazione ed agrarie-florovivaistiche si applichino i relativi contratti o accordi collettivi nazionale, regionale e provinciale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti a legislazione vigente e dei vincoli finanziari previsti per le spese del personale delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, gli addetti forestali sono stati contemplati nel piano triennale dei fabbisogni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) approvato con D.G.R. n. 3-6447 del 30 gennaio 2023. I citati addetti forestali regionali svolgono da allora le attività di cura e gestione delle foreste e dei vivai forestali di proprietà regionale ed eseguono gli interventi di sistemazione idraulico forestale e di assetto del territorio. Inoltre, la legge regionale n. 4/2009 ha previsto che la Regione provveda direttamente alla gestione del proprio patrimonio silvo-pastorale e dei vivai forestali anche con gli addetti forestali dipendenti.

La L.R. n. 18/2024 consta di 15 articoli. L'articolo 1 reca le finalità della legge. L'articolo 2 individua le tipologie di interventi di sistemazione idraulico forestale e di assetto idrogeologico, eseguibili dalla Regione in amministrazione diretta. All'articolo 3 si dispone che la Regione, anche con l'impiego degli addetti forestali regionali (disciplinati al successivo all'articolo 9), cura il patrimonio silvo-pastorale ed esegue in amministrazione diretta gli interventi indicati all'art. 2, secondo le regole della gestione attiva e sostenibile

del patrimonio silvo-pastorale e perseguendo le finalità previste nella legge regionale n. 4/2009. L'articolo 4 concerne la programmazione, pianificazione e gestione dell'attività dei vivai forestali di proprietà regionale. L'articolo 5 pone in capo alla Regione - anche in amministrazione diretta - la manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni mobili e immobili di proprietà regionale funzionali agli interventi di cura del patrimonio silvo-pastorale. Gli articoli 6 e 7 dispongono, rispettivamente, che la Regione possa avvalersi degli addetti forestali regionali per compiere interventi di supporto alle attività fitosanitarie e di lotta alle specie vegetali esotiche invasive nonché di supporto ad alcune attività di protezione civile, in particolare nel quadro del sistema operativo regionale antincendi boschivi. L'articolo 8 prevede la programmazione, a cura della Giunta regionale, degli interventi da effettuare in amministrazione diretta con l'impiego degli addetti forestali dipendenti della Regione. L'articolo 9 stabilisce che gli addetti alla sistemazione idraulico forestale sono dipendenti regionali con rapporto di lavoro subordinato disciplinato dal contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico forestale e idraulico agraria di natura privatistica ai sensi dell' articolo 7-bis del Decreto Legge 8 settembre 2021, n. 120 (Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile), convertito dalla Legge 8 novembre 2021, n. 155. L'articolo 10 sancisce che il reclutamento degli addetti forestali regionali avviene nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità di cui al Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). L'articolo 11 prevede che i beni mobili destinati all'attività di sistemazione forestale e di cura dei vivai forestali di proprietà regionale siano indicati in un'apposita sezione dell'inventario dei beni mobili regionali - previsto alla legge regionale n. 8 del 1984 concernente l'amministrazione dei beni e l'attività contrattuale della Regione - la cui cura è demandata alla struttura regionale individuata dalla Giunta regionale. L'articolo 12 è dedicato alla valorizzazione economica dei servizi ecosistemici e di altre utilità ritratti dal patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale. L'articolo 13 apporta modifiche alla legge regionale n. 4 del 10 febbraio 2009 "*Gestione e promozione economica delle foreste*" per chiarire che i beni immobili del patrimonio silvo-pastorale di proprietà della Regione fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione e sono indicati in un'apposita sezione dell'inventario dei beni immobili regionali, la cui cura è demandata alla

struttura regionale individuata dalla Giunta regionale. L'articolo 14, per necessità di coordinamento con le disposizioni della L.R. n. 18/2024, modifica anche la legge regionale n. 54/1975 *"Interventi regionali in materia di sistemazione di bacini montani, opere idraulico-forestali, opere idrauliche di competenza regionale"*. All'articolo 15 sono previste, infine, le norme finanziarie relative alle disposizioni normative presenti nella legge.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 *"Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura"* e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 *"Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013"*).

Sul disegno di legge n. 264 è pervenuta, in data 14 giugno 2023, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A1), DGR n. 1-2782 del 22 gennaio 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 15, sancisce che: *"1. In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, è istituito in entrata sul bilancio di previsione finanziario 2024-2026, il capitolo denominato "Redditi da vendita di materiali forestali di moltiplicazione (MFM) prodotti dai vivai forestali", nel titolo 3 (Entrate extratributarie), tipologia 3010000 (Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni), categoria 3010100 (Vendita di beni). 2. In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 12, è istituito in entrata sul bilancio di previsione finanziario 2024-2026, il capitolo denominato "Redditi da vendita del legname e delle utilità ritratte dal patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale", nel titolo 3, tipologia 3010000, categoria 3010100. 3. Le*

somme ricavate secondo quanto previsto dai commi 1 e 2, a seguito di accertamento e riscossione delle stesse, sono vincolate al miglioramento e alla conservazione dei vivai forestali e delle foreste di proprietà regionale ed è costituito per tali fini, all'interno della missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 09.05 (Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2024-2026, il capitolo di spesa denominato "Spese per l'acquisto, la manutenzione, l'integrazione, la revisione e il funzionamento di attrezzature e macchinari necessari per l'esecuzione in amministrazione diretta - altri beni di consumo". 4. Agli oneri relativi all'attuazione degli articoli 4, 5, 8 e 9, stimati in euro 15.101.288,00, per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026, si fa fronte mediante risorse di pari importo già allocate all'interno della missione 09, programma 09.05, titolo 1, del bilancio di previsione finanziario 2024 -2026, nei capitoli dedicati per il personale forestale. 5. Per gli anni successivi al 2026, agli oneri di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)."

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione opere pubbliche, difesa del suolo, protezione civile, trasporti e logistica, Settore lavori in amministrazione diretta di sistemazione idraulico-forestale, di tutela del territorio e vivaistica forestale.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari relativi all'attuazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 della legge in esame si rinviengono da parte del Collegio criticità connesse all'assenza di una loro adeguata specificazione all'interno della legge in commento,

risultando tale profilo non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Osserva inoltre il Collegio come la copertura delle spese relative all'attuazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 delle legge in esame, stimata in euro 15.101.288,00 per ciascuna delle annualità 2024, 2025 e 2026, palesi evidenti criticità in quanto basata sul mero rinvio a risorse di pari importo già allocate all'interno della missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 09.05 (Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione) titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziaria 2024-2026. Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare, con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria una espressa individuazione e dimostrazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili nonché una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alla modalità di copertura degli oneri in parola.

In ordine alla prima questione l'Ente, in sede di controdeduzioni, ha specificato come lo stanziamento di 15.101.288,00 euro, previsto per ciascuna annualità del triennio 2024-2026,

sia stato sia stato suddiviso in spesa relativa al personale forestale, per un importo di euro 13.954.000,00, e spesa relativa all'acquisto di beni e servizi necessari e funzionali al lavoro degli addetti forestali, per un importo di euro 916.288,00.

Sul punto l'Ente ha riferito che "la quantificazione dell'onere finanziario derivante dagli articoli 4, 5, 8 e 9" della legge, pari all'importo di 13.954.000,00 euro, "è stata stimata con precisione e sulla base di elementi certi quali il calcolo dei salari e degli oneri del personale forestale già dipendente dalla Regione". Analogamente, per quanto riguarda la spesa relativa all'acquisto di beni e servizi, pari all'importo di 916.288,00 euro, "la stima è stata effettuata sulla base dei beni (manutenzione ordinaria programmata e riparazione di attrezzature e mezzi) necessari per la realizzazione degli interventi previsti nel programma triennale degli interventi di sistemazione idraulico forestale, tutela del territorio e vivaistica forestale". Tale stima è derivata in buona parte dalle necessità strutturali e ricorrenti per il funzionamento dei vivai forestali regionali e per l'esecuzione degli interventi tipologicamente ricorrenti delle squadre forestali. Infine, per quanto concerne le spese in conto capitale (pari a circa 105.000,00 euro), "la stima degli effetti finanziari derivanti dalla disposizione legislativa è stata compiuta in modo preciso ed accurato in quanto si è fondata su elenchi di interventi già programmati e sul fabbisogno tipizzato e consolidato di mezzi ed attrezzature necessari per la loro esecuzione".

Alla luce del riscontro fornito, il Collegio non può non rilevare profili di contraddittorietà tra la disposizione normativa di cui all'art. 15, co. 4, che, riconducendo l'importo complessivo annuo dei 15.101.288,00 euro all'attuazione degli artt. 4, 5, 8 e 9, si riferisce esclusivamente al pagamento di salari ed oneri del personale (secondo i criteri predeterminati dal CCNL riguardante gli "addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria") e le specificazioni contenute nel riscontro istruttorio, che riconducono il sopracitato importo non solo alla spesa del personale ma anche all'acquisto di beni e servizi funzionali al lavoro degli addetti forestali.

Inoltre, quanto ai parametri tecnici di quantificazione, mentre la quantificazione delle spese del personale risulta l'esito di un accurato processo di stima fondato sulla contrattazione collettiva, per la quantificazione delle spese di beni e servizi ci si limita a richiamare il programma triennale degli interventi di sistemazione idraulico forestale, tutela del territorio e vivaistica forestale, senza specificarne i profili finanziari ad esso sottesi.

Venendo al secondo punto oggetto di richiesta istruttoria, nulla è stato riferito in relazione alle criticità relative alla copertura fondata sul mero rinvio a risorse già stanziare in bilancio.

Sul punto il Collegio si richiama alle osservazioni soprariportate, raccomandando all'Amministrazione regionale di procedere ad una diversa gestione operativa delle coperture finanziarie, anche alla luce di quanto affermato dalla Consulta con la pronuncia 28 luglio 2022, n. 200 (punto 7.3. del Considerato in diritto), a tenore della quale non risulta *“corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio”*, per cui costituisce *“principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sostenere le spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017...)”*.

Corretta, a parere del Collegio, risulta invece la modalità di copertura fondata sulla previsione di nuove entrate derivanti dalla vendita di materiali forestali di moltiplicazione prodotti dai vivai forestali e dalla vendita del legname del patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale. Le somme ricavate da tali entrate, a seguito di accertamento e riscossione delle stesse, saranno infatti vincolate a sostenere le spese per il miglioramento e la conservazione dei vivai forestali e delle foreste di proprietà regionale.

In particolare dagli artt. 4 e 12 derivano nuove entrate allocate in due capitoli di nuova istituzione, entrambi ricompresi nel titolo 3 (*entrate extratributarie*), tipologia 3010000 (*vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni*), categoria 3010100 (*vendita di beni*) denominati *“Redditi da vendita di materiali forestali di moltiplicazione (MFM) prodotti dai vivai forestali”* e *“Redditi da vendita del legname e delle utilità ritratte dal patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale”*. Tali risorse allocate nella missione 09, programma 09.05, in un capitolo di spesa di nuova istituzione denominato *“spese per l'acquisto, la manutenzione, l'integrazione, la revisione e il funzionamento di attrezzature e macchinari necessari per l'esecuzione in amministrazione diretta- altri beni di consumo”*, risultano vincolate al miglioramento ed alla conservazione dei vivai forestali e delle foreste di proprietà regionale.

Pertanto, i nuovi oneri di spesa risulteranno legittimamente coperti mediante modificazioni legislative (cfr. combinato disposto artt. 1, 4, 12 e 15 della legge in esame) che comportano nuove entrate, conformemente a quanto disposto dall'art. 17, co. 1, lett. c), della L. n. 196/2009.

Legge Regionale n. 19 del 01 agosto 2024 (entrata in vigore il 01 agosto 2024)

Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale

Il disegno di legge n. 3 è stato Presentato in data mercoledì 17 luglio 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 19/2024 è stata pubblicata in data 1° agosto 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 31 ed è entrata in vigore in data 1° agosto 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 3.

In data 5 agosto 2022 l'ASL AL ha approvato la graduatoria del concorso pubblico a n. 53 posti di Operatore Socio-Sanitario a tempo indeterminato indetto dalla medesima ASL in forma congiunta con l'A.O. SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria e l'A.S.L. AT. Tale graduatoria conta n. 1.555 idonei. Con provvedimento del 18 novembre 2020 e con successive note della Direzione sanità è stato ribadito l'obbligo per le AA.SS.RR. di permettere l'utilizzo da parte delle altre AA.SS.RR. delle graduatorie esistenti di concorso pubblico al fine di consentire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e garantire il reclutamento del personale occorrente. Per tale motivo la legge dispone la proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale, per i profili di operatore socio-sanitario a tempo indeterminato.

La legge consta di 3 articoli. L'articolo 1 contiene le misure di proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale approvate nell'anno 2022, limitatamente ai profili professionali di operatore sociosanitario a tempo indeterminato, prevedendo che tali misure abbiano validità di un anno. L'articolo 2 contiene la clausola di neutralità finanziaria. L'articolo 3 contiene la dichiarazione d'urgenza.

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 3 è pervenuta, in data 17 luglio 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria (Clausola di neutralità finanziaria), di cui all'art. 2, sancisce che *"1 Dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale"*.

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione sanità.

Da un punto di vista finanziario, la legge contiene la clausola di invarianza finanziaria in quanto dal provvedimento di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta confermato dall'art. 2 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva da cui si evince che la possibilità di utilizzare le graduatorie approvate nel 2022, limitatamente al profilo di operatore sociosanitario a tempo indeterminato per un'ulteriore annualità, non determina oneri aggiuntivi per la Regione, in quanto la contrattualizzazione del personale risulta già effettuata dalle singole aziende sanitarie regionali nei limiti dei tetti di spesa per il personale, approvati con la deliberazione della Giunta Regionale 7 dicembre 2022, n. 46-6202 e nel rispetto delle disposizioni di cui alla deliberazione della Giunta Regionale 20 giugno 2023 n. 9-7070, nonché nell'ambito dell'equilibrio economico finanziario della singola azienda sanitaria regionale.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando nella legge in parola la presenza di mere modifiche ordinamentali non comportanti alcun onere finanziario diretto o indiretto a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n. 22 del 02 agosto 2024 (entrata in vigore il 02 agosto 2024)

Interventi urgenti in materia di residenzialità universitaria

Il disegno di legge n. 4 è stato presentato in data martedì 23 luglio 2024 come riassunzione del progetto n. 316 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 22/2024 è stata pubblicata in data 2 agosto 2024 sul supplemento Ordinario n. 7 del Bollettino Ufficiale n. 31 ed è entrata in vigore in data 2 agosto 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 3.

La legge è adottata in esito all'istruttoria delle domande presentate a seguito del D.M. 30 novembre 2021 n. 1257, recante le procedure e le modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti relativi agli interventi per le strutture residenziali universitarie (Legge n. 338/2000), dalla quale risulta che sono stati ammessi a cofinanziamento statale i seguenti progetti presentati dall'EDISU Piemonte: - 'Ex Ospedale Psichiatrico' in Grugliasco, Via Sabaudia/P.zza Morselli/Via L. Da Vinci, di proprietà dell'ASL TO3 (250 posti letto); - Complesso immobiliare di Via Vanchiglia 4-6 in Torino di proprietà dell'Azienda Sanitaria Locale "Città di Torino" (209 posti letto); - Complesso immobiliare presente nell'area compresa tra Viale Giulio Cesare, Via Monte San Gabriele, Via Juvarra e Via Spreafico, della superficie di circa 25.400 mq denominata 'ex centro sociale' di proprietà del Comune di Novara e della Provincia di Novara (171 posti letto). Si è reso pertanto necessario aggiornare la documentazione di progetto ai fini di rispettare gli obblighi in capo al beneficiario (EDISU Piemonte) in ordine all'inizio dei lavori di ciascun intervento, entro e non oltre centocinquanta giorni naturali e consecutivi successivi alla data di pubblicazione del Decreto. A causa del rilevante aumento dei prezzi intervenuto successivamente alla presentazione delle domande di finanziamento da parte di EDISU, lo stesso EDISU ha chiesto lo stanziamento di risorse aggiuntive.

La legge si compone di 3 articoli: l'articolo 1 dispone l'erogazione di un contributo straordinario all'EDISU Piemonte per la realizzazione di residenze universitarie, al fine di consentire all'Ente di realizzare gli interventi individuati, ammissibili al cofinanziamento statale ai sensi della legge 14 novembre 2000, n. 338. L'articolo 2 contiene la disposizione relativa alla copertura finanziaria del provvedimento. L'articolo 3 contiene la dichiarazione d'urgenza del provvedimento.

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 4 è pervenuta, in data 29 maggio 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 2, sancisce che *“Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 13.384.468,00 per l'annualità 2026, si fa fronte mediante riduzione delle risorse per il medesimo importo, già iscritte nell'annualità 2026, nella missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato) titolo 1 (Spese correnti) e contestuale incremento, per l'annualità 2026, di risorse di pari importo in favore della missione 04, programma 04.04, titolo 2, del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.”*

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione risorse finanziarie e patrimonio.

In ordine alla quantificazione degli oneri finanziari, si rinviengono da parte del Collegio criticità connesse all'assenza di una loro adeguata specificazione all'interno dell'art. 1 della legge in commento, non risultando riportati i criteri specifici elaborati all'interno del quadro economico fornito da Edisu Piemonte/Scr Piemonte.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio

regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; il che finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Infine, quanto alle modalità di copertura del contributo straordinario in conto capitale per l'annualità 2026 pari ad euro 13.384.468,00 e relativo alla realizzazione di residenze universitarie, la relazione finanziaria evidenzia come a tale maggiore spesa si faccia fronte mediante riduzione sull'esercizio 2026 di risorse di pari importo già presenti nel capitolo 198080 della missione 01, programma 01.03, titolo 1 e contestuale iscrizione, sul medesimo esercizio 2026, di uno stanziamento di pari importo nel capitolo 252868 della missione 04, programma 04.04, titolo 2 del bilancio di previsione finanziario 2024-2026.

Al riguardo il Collegio ritiene utile precisare che lo spostamento di risorse in chiave compensativa all'interno di missioni, programmi e titoli diversi oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, richiede accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano destinate per legge (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alla modalità di copertura degli oneri in parola nonché all'indicazione dell'esatto capitolo di spesa.

In ordine ad entrambe le criticità il Collegio non ha ricevuto alcun riscontro istruttorio da parte dell'Amministrazione.

Sulla prima questione il Collegio richiama quindi l'attenzione dell'Ente sull'importanza di una corretta e adeguata definizione dei criteri di quantificazione contabile degli oneri di spesa, rammentando sul punto alcuni importanti pronunciamenti della Consulta secondo cui la copertura di nuove spese deve essere *“credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere”* (Corte cost. n. 106/2011), dovendosi ritenere *“violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico* (Corte cost., sentenza n. 251/2020)” e, conseguentemente, dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi in cui *«l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore*

regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (Corte cost. n. 227/2019).

Nulla è poi stato riferito dall'Ente in relazione alla tecnica di copertura fondata sul ricorso a variazioni compensative.

Sul punto il Collegio si richiama alle osservazioni sopra riportate, raccomandando all'Amministrazione regionale di motivare adeguatamente le ragioni della riduzione di risorse dai capitoli di pertinenza.

Legge Regionale n. 24 del 23 ottobre 2024 (entrata in vigore il 15 novembre 2024)

Modifica alla legge regionale 26 settembre 2016, n. 18 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte 'ARPA')

Il disegno di legge n. 6 è stato Presentato in data venerdì 13 settembre 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 24/2024 è stata pubblicata in data 31 ottobre 2024 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 44 ed è entrata in vigore in data 15 novembre 2024.

La legge 22 maggio 2015, n. 68, ha introdotto nel Codice dell'ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 52) la parte sesta-*bis* (artt. da 318-*bis* a 318-*octies*), recante la “Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”. La legge regionale dispone che le somme introitate a titolo di sanzione amministrativa per l'estinzione dei reati ambientali siano versate all'entrata del bilancio dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte, vincolando tali risorse alle attività di controllo ambientale, come modalità per valorizzare indirettamente i beni ambientali che risultano, in tal modo, maggiormente tutelati.

La legge consta di 2 articoli. L'articolo 1 inserisce un nuovo articolo (art. 29-*bis*) all'interno della legge regionale sull'ARPA, relativo alla destinazione delle risorse introitate dal 29 maggio 2015 al 29 giugno 2022, ai sensi dell'articolo 318-*quater* del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La nuova disposizione prevede che le somme introitate da ARPA sino al 29 giugno 2022, ai sensi dell'articolo 318-*quater* del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e risultanti nell'avanzo vincolato del risultato di amministrazione 2023, sono destinate alla medesima finalità di cui al vigente articolo 318-*quater*, comma 2, ultimo periodo, dello stesso decreto. La legge regionale dispone dunque

che le somme introitate a titolo di sanzione amministrativa per l'estinzione dei reati ambientali siano versate all'entrata del bilancio dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte, vincolando tali risorse alle attività di controllo ambientale.

Ciò in quanto il Decreto Legge n. 36/2022, convertito con Legge n. 79/2022 entrata in vigore il 30 giugno 2022, modificando ulteriormente la Parte sesta-*bis* del Codice dell'ambiente, ha specificato che le somme, pagate dal contravventore ai fini dell'estinzione del reato mediante la corresponsione della sanzione, siano destinate al bilancio dello Stato, ma nulla ha, tuttavia, disposto in merito alla destinazione delle risorse incamerate e provvisoriamente accantonate dai vari enti interessati dal 29 maggio 2015 al 30 giugno 2022 (data di entrata in vigore della legge di conversione n. 79/2022) e non ha, inoltre, previsto la retroattività della nuova norma, disponendo solo per il futuro.

In questo quadro, la Regione, tenendo conto dell'intreccio delle competenze legislative statali e regionali in materia ambientale, nonché della giurisprudenza costituzionale che permette al legislatore regionale di innalzare il livello di tutela ambientale, ha ritenuto di dover intervenire con le disposizioni in esame per permettere l'utilizzo di entrate accantonate e non impegnate da anni e meglio destinabili da parte dell'ARPA a scopi direttamente desumibili dalla norma statale, ossia al finanziamento delle attività di vigilanza e controllo ambientale, da intendersi quale innalzamento del livello di tutela ambientale.

L'articolo 2 contiene la clausola di neutralità finanziaria.

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 6 è pervenuta, in data 13 settembre 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione ambiente, energia e territorio.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non presenta oneri a carico del bilancio regionale in quanto si limita a destinare al bilancio di Arpa Piemonte le risorse finanziarie incamerate e provvisoriamente già accantonate nel bilancio di Arpa stessa. Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce la natura prettamente descrittiva della norma, prevedendo che le somme introitate a titolo di sanzione amministrativa per l'estinzione dei reati ambientali (fino al 29 giugno 2022) siano versate, ai sensi dell'art. 318-*quater* del D.Lgs. n. 152/2006, nelle entrate del bilancio di Arpa Piemonte per la protezione ambientale della regione.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando che l'introduzione dell'art. 29-*bis* nella L.R. n. 18/2016 non comporta alcun riflesso finanziario, diretto o indiretto, a carico del bilancio regionale, limitandosi a destinare ad Arpa Piemonte le risorse finanziarie incamerate e provvisoriamente già accantonate nel bilancio di Arpa stessa.

Legge Regionale n. 25 del 07 novembre 2024 (entrata in vigore il 07 novembre 2024)

Modifiche alla legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 “Tutela ed uso del suolo”) e alla legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana)

Il disegno di legge n. 56 è stato presentato in data lunedì 28 ottobre 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 25/2024 è stata pubblicata in data 7 novembre 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 45 ed è entrata in vigore in data 7 novembre 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 4.

La legge regionale n. 25/2024 ha lo scopo di intervenire per modificare alcune leggi regionali contenenti specifiche discipline in materia di edilizia e urbanistica, al fine renderle più coerenti con il riparto delle competenze Stato - regioni, in particolare alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 119/2024 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia). Le modifiche proposte sono tese alla reintroduzione, in parte, nell'ordinamento regionale della normativa previgente alla sopra citata sentenza, con modeste modifiche al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti nel rispetto della corretta pianificazione.

La L.R. n. 25/2024 consta di 4 articoli. L'articolo 1 interviene in materia di variazioni essenziali al progetto edilizio approvato, al fine di attuare quanto previsto dall'articolo 32 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che stabilisce quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato in presenza di determinate condizioni. L'articolo 2 reca una definizione di “edificio legittimo”; inoltre, disciplina le modalità di recupero dei sottotetti esistenti, nel rispetto del principio secondo cui gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica. L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria in quanto dalla attuazione della L.R. n. 25/2024 non derivano oneri a carico del bilancio regionale. L'articolo 4 contiene la dichiarazione d'urgenza, per cui la L.R. n. 25/2024 entra in vigore nel giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte.

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso

procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 56 è pervenuta, in data 28 ottobre 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 3, sancisce che *"Dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale."*

Sul testo finale è stata predisposta, senza indicazione della data di emissione, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione ambiente, energia e territorio, Settore pianificazione regionale per il governo del territorio.

La sentenza n. 119/2024 della Corte costituzionale ha determinato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41, comma 1, della legge regionale n. 7/2022 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia) nella parte in cui ha sostituito l'articolo 6, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Piemonte 19/1999 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).

La sentenza n. 119/2024 della Corte costituzionale ha anche determinato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1 e 6, della legge regionale n. 7/2022.

Le modifiche introdotte con la legge regionale n. 25/2024 sono, quindi, tese alla reintroduzione della normativa di competenza regionale con particolare attenzione agli esiti del contenzioso costituzionale.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla invarianza finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione tecnica conclusiva che, nel commentare i profili finanziari della normativa, evidenzia l'assenza di oneri a carico del bilancio regionale in quanto le disposizioni normative si limitano a modificare alcune leggi regionali contenenti specifiche norme in materia di edilizia e urbanistica, al solo fine di renderle più coerenti con il riparto delle competenze Stato-Regioni, risolvendo talune incertezze attuative, nonché alcune possibili situazioni di contenzioso con lo Stato, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2024.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali non comportanti alcun onere finanziario diretto o indiretto a carico del bilancio regionale.

Legge Regionale n. 27 del 04 dicembre 2024 (entrata in vigore il 04 dicembre 2024)

Modifica alla legge regionale 8 novembre 2021, n. 27 (Istituzione di un Organismo regionale per il controllo collaborativo (ORECOL))

Il disegno di legge n. 60 è stato presentato in data lunedì 2 dicembre 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 27/2024 è stata pubblicata in data 4 dicembre 2024 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 48 ed è entrata in vigore in data 4 dicembre 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 4.

La legge modifica una disposizione della legge istitutiva dell'ORECOL, allo scopo di garantire continuità all'operato dell'Organismo nelle more dell'espletamento delle procedure per il suo rinnovo, prevedendo che la sua durata non sia superiore agli otto mesi dalla data di insediamento del Consiglio regionale. La precedente formulazione prevedeva, invece, che i componenti dell'ORECOL restassero in carica non oltre novanta giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale.

La legge consta di 4 articoli. L'articolo 1 apporta modifiche all'articolo 2 della legge regionale n. 27/2021 istitutiva dell'ORECOL, prevedendo che i componenti dell'ORECOL restino in

carica per la durata della legislatura e fino all'insediamento del nuovo organismo, comunque non oltre otto mesi dalla prima seduta del Consiglio regionale e che possano essere nominati non più di due volte consecutive previa procedura selettiva pubblica, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 39/1995, relativa ai criteri e alla disciplina delle nomine ed incarichi pubblici di competenza regionale. L'articolo 2 contiene la norma transitoria, secondo cui le modifiche apportate si applicano all'Organismo in carica all'entrata in vigore della legge. L'articolo 3 contiene la clausola di invarianza finanziaria. L'articolo 4 contiene la disposizione sull'entrata in vigore (dichiarazione d'urgenza).

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 60 è pervenuta, in data 2 dicembre 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 3, sancisce che *“Dalla presente legge non derivano ulteriori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Sul testo finale è stata predisposta in data 27/01/2025, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

Nella parte speciale della relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non presenta oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di intervento

normativo volto a modificare l'art. 2 della L.R. n. 27/2021 in merito alla durata in carica dei componenti dell'organo Orecol.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare i profili finanziari della normativa, esclude la presenza di oneri diretti o indiretti a carico del bilancio regionale, trattandosi di intervento sul testo normativo della L.R. n. 27/2021 al fine di garantire continuità all'operato di Orecol, nelle more dell'espletamento delle procedure per il rinnovo dello stesso.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali non comportanti alcun riflesso finanziario, diretto o indiretto, a carico del bilancio regionale.

Pertanto, si osserva, altresì, che l'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, per la legge in esame, è pervenuta soltanto in data 27 gennaio 2025, quindi oltre la conclusione dell'*iter* legislativo e l'entrata in vigore della legge medesima.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di motivare la postergazione della data di emissione dell'Attestazione finale di copertura e regolarità finanziaria rispetto all'entrata in vigore della legge.

Sul punto nulla è stato riferito dall'Ente né in sede di controdeduzioni né in sede di adunanza pubblica, per cui il Collegio ritiene utile rimarcare quanto già emerso nel corso della relazione afferente alle leggi approvate nel corso dell'anno 2023 (v. la deliberazione n. 135/2024/RQ), circa l'opportunità di risolvere la criticità in questione mediante la predisposizione di uno specifico atto di attestazione provvisoria da elaborarsi nel corso dell'*iter* legislativo, nonché si rinvia a quanto sul tema già sopra richiamato in relazione all'esame della L.R. n. 1/2024.

Legge Regionale n. 28 del 23 dicembre 2024 (entrata in vigore il 24 dicembre 2024)

Disposizioni in materia di ordinamento del personale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23

Il disegno di legge n. 51 è stato presentato in data martedì 8 ottobre 2024 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 28/2024 è stata pubblicata in data 24 dicembre 2024 sul supplemento Ordinario n. 8 del Bollettino Ufficiale n. 51 ed è entrata in vigore in data 24 dicembre 2024 secondo quanto previsto dall'articolo 6.

La legge ha la finalità di aggiornare e adeguare la legge regionale n. 23/2008 sulla disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e sulla dirigenza ed il personale regionale alle disposizioni normative nazionali e regionali nonché al Contratto collettivo nazionale delle funzioni locali.

La legge consta di 6 articoli. L'articolo 1 modifica l'articolo 22 della legge regionale n. 23/2008, prevedendo che gli incarichi di direttore regionale siano conferiti a dirigenti regionali in possesso del diploma di laurea secondo il vecchio ordinamento ovvero della laurea specialistica secondo il nuovo ordinamento. Inoltre, è specificato che ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, nonché delle specifiche competenze organizzative possedute. L'articolo 2 modifica l'articolo 22-*bis* della L.R. n. 23/2023, sul conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, disponendo che il limite è quello della percentuale di cui all'articolo 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, elevabile in applicazione di specifiche normative nazionali. L'articolo 3 modifica l'articolo 24 delle L.R. n. 23/2023, disponendo che il limite è quello della percentuale di cui all'articolo 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, elevabile in applicazione di specifiche normative nazionali, anche per gli incarichi dirigenziali esterni. L'articolo 4 modifica l'articolo 36-*decies* della L.R. n. 23/2023, prevedendo che le progressioni economiche all'interno delle aree siano disciplinate dal contratto collettivo di lavoro nazionale e dal contratto integrativo, al fine di remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area. I provvedimenti

organizzativi disciplinano le progressioni tra le aree in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento e del relativo sistema delle relazioni sindacali. Le progressioni tra le aree avvengono tramite procedura comparativa. L'articolo 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria e l'articolo 6 la dichiarazione d'urgenza.

La relazione in oggetto è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 8 novembre 2023, n. 365 (Nuovo flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura) e dell'omologa deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2023, n. 27-7627.

Sul disegno di legge n. 51 è pervenuta, in data 8 ottobre 2024, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, alla DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La disposizione finanziaria, di cui all'art. 5, sancisce che *“Dalla presente legge non derivano ulteriori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Sul testo finale è stata predisposta in data 27/01/2025, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi dell'Allegato A alla, DGR n. 27-7627 del 30 ottobre 2023.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 365 del 2023, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

Da un punto di vista finanziario, la legge contiene la clausola di invarianza finanziaria in quanto dal provvedimento di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta confermato dall'art. 5 della legge in esame, il quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente

ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce la natura prettamente ordinamentale della legge stessa, in quanto contenente interventi di coordinamento e aggiornamento dell'attuale L.R. n. 23/2008 in materia di organizzazione degli uffici del personale dirigenziale, dei funzionari e dell'elevata qualificazione.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali, non comportanti alcun onere finanziario diretto o indiretto a carico del bilancio regionale.

Pertanto, si osserva, altresì, che l'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, per la legge in esame, è pervenuta soltanto in data 27 gennaio 2025, quindi oltre la conclusione dell'*iter* legislativo e l'entrata in vigore della legge medesima.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di motivare la postergazione della data di emissione dell'Attestazione finale di copertura e regolarità finanziaria rispetto all'entrata in vigore della legge.

Sul punto nulla è stato riferito dall'Ente né in sede di controdeduzioni né in sede di adunanza pubblica, per cui il Collegio ritiene utile rimarcare quanto già emerso nel corso della relazione afferente alle leggi approvate nel corso dell'anno 2023 (v. la deliberazione n. 135/2024/RQ), circa l'opportunità di risolvere la criticità in questione mediante la predisposizione di uno specifico atto di attestazione provvisoria da elaborarsi nel corso dell'*iter* legislativo, nonché si rinvia a quanto sul tema già sopra richiamato in relazione all'esame della L.R. n. 1/2024.

6. Considerazioni conclusive

A conclusione dell'esame dei singoli interventi legislativi approvati nel 2024 (v., *supra*, Parr. nn. 4.2, 4.3 e 5), la Sezione non può che ribadire, anche nell'ambito della presente relazione, un giudizio positivo sul flusso procedurale sopra descritto, adottato congiuntamente dagli

uffici di Presidenza del Consiglio regionale e dalla Giunta, come, peraltro, ulteriormente implementato dai provvedimenti adottati dai medesimi uffici a fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, nonché nuovamente rivisto nel corso dell'esercizio 2022 e a fine esercizio 2023, con l'auspicio, per il futuro, di una massima valorizzazione dello sforzo interpretativo e organizzativo così posto in essere, anche attraverso un'azione di formazione e sensibilizzazione di tutto il personale regionale coinvolto nell'*iter* legislativo, che, a tutt'oggi sta proseguendo, come emerso nell'ambito del contraddittorio orale tenutosi durante l'adunanza pubblica del 18 giugno 2025, a seguito degli interventi dei Rappresentanti della Regione.

Tuttavia, persistono ancora alcuni elementi di criticità.

In primo luogo, si è osservato che l'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento per la quasi totalità delle leggi esaminate, adottate nel corso dell'esercizio 2024, non presenta l'indicazione della data di emissione, ad eccezione delle leggi n. 27 e n. 28, che, contengono, tuttavia, una postergazione della data di emissione dell'Attestazione al 27 gennaio 2025.

A riguardo il Segretario generale del Consiglio Regionale, nell'ambito del riscontro al deferimento, ha ritenuto utile evidenziare, in un'ottica di maggiore trasparenza, l'impegno ad esporre nelle singole Attestazioni di copertura le date del loro effettivo rilascio come risultanti dal protocollo di provenienza; in sede di adunanza pubblica, poi, il medesimo ha ulteriormente precisato come nel riscontro istruttorio si sia parlato di dare attuazione ad una maggiore trasparenza in quanto le date erano già presenti nei protocolli di provenienza, ma non ne è stata data sufficiente contezza nel corpo del documento.

Sul punto, il Collegio prende atto e invita nuovamente la Regione, per il futuro, a superare del tutto tale criticità, in quanto l'Attestazione, che esprime, appunto, il concetto di trasparenza, non ha solo un valore formale ma soprattutto sostanziale, certificando che le leggi regionali, sia onerose che ad invarianza dei saldi finanziari, presentano nel primo caso le adeguate coperture finanziarie e nel secondo caso sono a saldi invariati per la finanza regionale; un'Attestazione, che, per ipotesi, dovesse essere presentata con un anno di ritardo, o comunque non in linea con la tempistica dell'*iter* legislativo, avrebbe poco significato.

Risulta poi necessario richiamare, in modo critico, quanto già evidenziato nelle precedenti relazioni sulle leggi di spesa, in ordine alla mancata modifica dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale, secondo cui *"4. Il Presidente riferisce al Consiglio qualora sorgano dubbi sulla ricevibilità dei progetti di legge presentati; qualora i dubbi concernano la loro ammissibilità, la Commissione competente ne riferisce al Consiglio. In entrambi i casi decide il Consiglio con votazione palese"*, nonché con riguardo alla mancata modifica dell'art. 34 del medesimo Regolamento (già oggetto di rilievi da parte di questa Corte):

"1. Ogni Commissione ha l'obbligo di chiedere il parere della Commissione permanente Programmazione e Bilancio ogni qualvolta un progetto di legge implichi entrate o spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modificazioni che allo stesso s'intendessero apportare. Tale parere è dato per iscritto.

2. Il progetto di legge viene trasmesso dopo un primo esame dalla Commissione competente alla Commissione permanente Programmazione e Bilancio. Nel caso di parere positivo, la Commissione competente, dopo l'esame definitivo, trasmette il progetto al Consiglio. Nel caso di parere negativo, la Commissione competente procede comunque all'esame definitivo e motiva nella relazione le conclusioni eventualmente difformi dal parere stesso.

3. Il parere della Commissione permanente Programmazione e Bilancio è allegato al progetto di legge trasmesso al Consiglio.

4. Qualora entro 15 giorni dalla comunicazione, o entro 7 nei casi di urgenza, la Commissione permanente Programmazione e Bilancio non abbia espresso il suo parere, si intende che non abbia nulla da eccepire; di tale esito è fatta menzione nel documento di trasmissione al Consiglio. I termini indicati possono essere prorogati dal Presidente del Consiglio per giustificato motivo".

Tale norma consente all'Organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione permanente Programmazione e Bilancio.

Di entrambe le norme sopra richiamate si auspica la modifica, come già raccomandato nelle precedenti relazioni approvate dalla Sezione.

In argomento, nell'ambito del contraddittorio orale tenutosi durante l'adunanza pubblica del 18 giugno 2025, il Segretario Generale del Consiglio regionale ha precisato che, per quanto riguarda le modifiche regolamentari come "uffici", vi sarà a breve all'ordine del giorno una calendarizzazione della Giunta per il Regolamento e saranno riproposte all'attenzione della politica quelle che sono le riflessioni emerse nel corso degli anni da parte della Sezione di controllo in relazione alle norme in parola.

Il Collegio, pur prendendo atto delle precisazioni fornite dal Segretario del Consiglio regionale, sottolinea che, nonostante le varie sollecitazioni, ad oggi ancora non si è addivenuti alle modifiche normative auspiccate, evidenziando l'intendimento di monitorare con attenzione la vicenda e raccomandando ancora una volta all'Amministrazione regionale di velocizzare l'*iter* procedurale.

In via generale, si ribadisce nuovamente la necessità che la copertura degli oneri introdotti sia individuata dal medesimo provvedimento che introduce la spesa. La Regione, infatti, a fronte di nuove o maggiori spese, ha un vero e proprio onere di provarne la relativa copertura. Tale onere, peraltro, non può ritenersi assolto nel caso in cui la legge si limiti ad indicare la missione e il programma di bilancio nel quale reperire la copertura (come nel caso delle L.R. n. 4, n. 16, n. 18), senza dare adeguata dimostrazione, in sede di relazione tecnica, della effettiva disponibilità della copertura nonché adeguate indicazioni e specifiche indicazioni delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate.

Anche l'adozione del flusso procedurale, pur dimostrando l'attenzione del Consiglio e della Giunta regionali nei confronti della rilevanza di una corretta copertura finanziaria delle norme di nuova introduzione, ad oggi non è stata ancora del tutto in grado di consentire il completo superamento della rilevata criticità. Infatti, nonostante la previsione di una scheda modello, in alcuni casi particolarmente analitica e in grado di orientare in termini maggiormente consapevoli le scelte del decisore politico, e ferma restando, l'acquisizione dell'Attestazione finale di copertura, le relazioni tecnico-finanziarie accompagnatorie delle leggi, in alcuni casi, non sono state in grado di dimostrare l'effettiva disponibilità delle risorse necessarie alla copertura degli oneri previsti. Ciò soprattutto in ragione della mancata allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto.

Sarebbe pertanto auspicabile, anche quale strumento di trasparenza e di *accountability* nei confronti dei cittadini contribuenti, che, in sede di relazione tecnico-finanziaria, intervenga un'integrazione specifica che documenti l'effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli che presentano un'eccedenza di stanziamento, le ragioni della sopravvenuta eccedenza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, altro) e gli eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi.

Proseguendo nell'analisi delle criticità rilevate, giova inoltre ribadire come la prassi di spostamento in chiave compensativa di risorse finanziarie da una finalità ad un'altra (presente in alcune leggi - v. le L.R. n. 2, n. 12, n. 15, n. 22) presupponga, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi della mancata destinazione delle risorse (ricomprese nelle poste contabili oggetto di riduzione) alle finalità originariamente previste *ex lege* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Sul punto, la Regione, nella parte introduttiva delle controdeduzioni al deferimento, si è solamente limitata ad affermare in via generale come la riduzione delle risorse nelle diverse leggi interessate sia avvenuta su fondi speciali (sia di parte corrente che in conto capitale di cui alla missione 20, programma 20.03), appositamente finalizzati *“al reperimento di risorse libere da destinare al finanziamento delle leggi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio”*. Alla luce dei riscontri istruttori forniti, il Collegio evidenzia come la possibilità di utilizzare in chiave di copertura i fondi speciali di cui alla missione 20, programma 20.03, non possa prescindere da un attento monitoraggio contabile da parte degli organi gestionali, onde evitare il rischio di incapienza in caso di plurime utilizzazioni; ciò implica una costante attività di verifica finanziaria, di cui si deve rendere dettagliatamente conto nella relazione tecnica al fine di fornire una valida giustificazione all'operazione contabile di incremento-riduzione.

Preme, inoltre, in questa sede, richiamare l'attenzione della Regione sulla considerazione che la forma più appropriata di utilizzazione di fondi speciali in sede previsionale sia rappresentata dall'accantonamento delle risorse a fini programmatici. Come ribadito dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR e art. 17, co. 1, lett. a), Legge n. 196/2009), infatti, gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali costituiscono espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui *“l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie”*.

In altre parole, il ricorso ai fondi speciali dovrebbe essere riservato, preferibilmente se non esclusivamente, all'ipotesi in cui il nuovo o maggiore onere di spesa ricada nella previsione normativa per cui detto fondo era stato programmato.

In tal senso, il Collegio invita la Regione, per il futuro, ad adeguarsi a tale logica di programmazione nell'ambito dell'utilizzo dei fondi speciali quale tecnica di copertura degli oneri finanziari delle leggi regionali di spesa.

Corretta è parsa, invece, a parere del Collegio, la modalità di copertura fondata sulla previsione di nuove entrate derivanti dalla vendita di materiali forestali e dalla vendita del legname del patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale (L.R. n. 18/2025). In tal caso i nuovi oneri di spesa risulteranno infatti legittimamente coperti mediante modificazioni legislative (cfr. combinato disposto artt. 1, 4, 12 e 15 della legge in esame) comportanti nuove entrate, in conformità a quanto previsto dall'art. 17, co. 1, lett. c), della L. n. 196/2009.

Particolare attenzione ha, poi, destato la criticità connessa al rischio di emersione di oneri indiretti o impliciti all'interno di alcune nuove leggi. In diversi casi alcune norme avrebbero, infatti, richiesto un maggior grado di analisi dell'effettiva invarianza finanziaria; mentre per altre si è rilevata la presenza di un possibile impatto economico che, nonostante la clausola di invarianza finanziaria, non è stato esplicitato dal legislatore regionale e di cui, pertanto, non si è tenuto conto in sede di individuazione delle coperture.

Come è noto, la presenza della clausola di neutralità e la mancata individuazione di nuovi oneri finanziari non sono di per sé garanzia di effettiva invarianza di spesa, in quanto l'impatto della norma va valutato in relazione al suo effettivo contenuto. Al riguardo solo un esame analitico ed approfondito delle norme in sede di redazione della relazione illustrativa potrebbe consentire di scongiurare o limitare il rischio di oneri non coperti in quanto non adeguatamente emersi o considerati.

Al fine di evitare che dall'esame delle singole leggi sfugga la presenza di oneri indiretti e di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, risulterebbe, quindi, opportuno attestare in termini maggiormente consapevoli, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in argomento, l'effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale. Il Collegio raccomanda, pertanto, all'Ente, per il futuro, di evitare prassi di copertura fondate sul mero rinvio a risorse umane e strumentali interne all'Amministrazione, rappresentando questa una modalità di definizione dei parametri di copertura

eccessivamente generica e fuorviante in quanto priva degli adeguati caratteri di analiticità richiesti.

In argomento, si dà in ogni caso atto della circostanza che, per l'anno in esame, le leggi recanti la clausola di neutralità finanziaria sono state accompagnate dall'Attestazione finale di copertura, rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio – Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale; ciò ha confermato l'accoglimento da parte della Regione di quanto già rilevato dalla Sezione in relazione alla opportunità che, nella prospettiva di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dall'Ente, anche per leggi prive di oneri, fosse presente una dichiarazione rilasciata dalla predetta Direzione, con la quale, a seguito di analisi approfondita e specializzata del provvedimento, si potesse attestare l'effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

In tal senso, pertanto, si raccomanda che tale importante implementazione sia valorizzata in massima misura, anche attraverso l'assicurazione che l'adozione dell'Attestazione risulti contestuale all'*iter* legislativo.

Quanto alla fase di quantificazione degli oneri, se da un lato in talune leggi è possibile rilevare un'esaustiva individuazione di corretti parametri e criteri (in tal senso, si pensi, ad esempio, alla L.R. n. 16/2024, in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo – artt. 9, 27, 28, 29 e 30), dall'altro permangono rilevanti criticità connesse all'assenza di criteri di determinazione fondati su requisiti di credibilità, non arbitrarietà ed appropriatezza, o determinati in una prospettiva non più coerente con l'attuale quadro normativo (v, ad es., la L.R. n. 4/2024, in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di *hate speech*, la L.R. n. 12/2024, in materia di tutela e valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio, della transumanza e della diffusione dei relativi valori culturali e sociali, e la L.R. n. 18/2024, in materia di interventi di amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale).

Su tale aspetto, si richiama quanto già evidenziato per taluni provvedimenti normativi, riguardo ai quali la relazione tecnico-finanziaria non giustifica, né motiva la quantificazione dei costi individuata, risultando, pertanto, non conforme a quanto sul punto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento (sul punto si rinvia all'esame svolto nei Par. nn. 4.3 e 5).

Il Collegio richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che i procedimenti di quantificazione degli oneri siano definiti con la massima attenzione e che, per tale ragione, vengano a risolversi in un accurato processo di stima fondato su parametri normativi predefiniti, che non si traducano in meri importi apoditticamente determinati.

Conclusivamente il Collegio auspica, quindi, che il processo avviato da Consiglio e Giunta regionali nel 2018 con l'introduzione del flusso procedurale, come ad oggi implementato con le più recenti novità introdotte, si perfezioni sempre più al fine di un corretto superamento delle criticità evidenziate, poiché il rispetto delle regole che impongono e codificano la copertura finanziaria delle leggi onerose è funzionale al mantenimento di una gestione finanziaria in equilibrio, nel continuo e delicato bilanciamento fra esigenze della collettività e risorse disponibili.

In particolare, si auspica che la Regione proceda in una prospettiva di continuo miglioramento degli strumenti utilizzati, al fine di conformarsi pienamente al dettato legislativo e agli orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione, quantificazione e copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa.

In tal senso, si accoglie positivamente quanto dichiarato in adunanza pubblica dal Direttore della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio della Regione Piemonte in relazione all'opportunità di avvalersi di "clausole valutative" per effettuare *impact analysis*, *accountability* e valutazione degli effetti; le clausole valutative, infatti, possono monitorare la copertura finanziaria e, se la valutazione degli oneri di spesa di ogni iniziativa legislativa fosse oggetto di clausola valutativa, si imposterebbe un processo che monitora l'attuazione della copertura finanziaria di ogni provvedimento, per porre in essere le opportune azioni correttive del caso.

Sul punto, si auspica, pertanto, che lo strumento in parola venga adottato con ulteriore implementazione del flusso procedurale in ottica di continuo miglioramento dell'*iter* legislativo.

Il tutto con la consapevolezza che tali strumenti non siano solo espressi "in modo formale" nell'ambito del flusso procedurale disegnato dalla Regione, ma che entrino, a tutti gli effetti, "nella prassi" dell'*iter* legislativo, quali elementi necessari alla predisposizione di leggi rispettose delle regole previste sul tema.

In tale prospettiva la raccomandazione rivolta in chiave generale non può che ricondursi all'esigenza di rendere sempre più concreta l'attuazione del principio costituzionale di copertura delle leggi di spesa, mediante il ricorso ad un vero e proprio "procedimento" che si scandisca in tre fondamentali passaggi logico-operativi all'interno della relazione tecnico-finanziaria: la classificazione giuridica dell'onere finanziario introdotto, la quantificazione di tale onere e, infine, la corretta individuazione delle modalità di copertura alla luce dei fondamentali principi contabili di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità. Ciascuna fase risulta infatti imprescindibile affinché si possa affermare un corretto processo di copertura e la conseguenziale emanazione di leggi fondate su parametri di sana gestione finanziaria rispettosi del fondamentale principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

