



CORTE DEI CONTI

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE
PIEMONTE PUBBLICATE NELL'ANNO 2019**

*(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)*

Referendario Laura Alesiani

INDICE

1. Introduzione.....	2
2. Quadro normativo e giurisprudenziale generale.....	3
3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte	6
4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2019	8
4.1. <i>L'istruttoria</i>	8
4.2. <i>Analisi del flusso procedurale</i>	10
4.3. <i>L'individuazione delle leggi oggetto di esame</i>	12
4.4. <i>Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità</i>	17
5. Esame delle singole leggi regionali	27
6. Considerazioni conclusive.....	68

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, che 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, e la deliberazione n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018, riferisce ora sulle leggi di spesa della Regione promulgate nel corso del 2019.

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).

L'adeguata copertura delle leggi di spesa adottate nel corso dell'esercizio è 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 (*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

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).*

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, 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”.

Risulta, inoltre, interessante richiamare brevemente in questa sede alcune delle criticità evidenziate, nel corso del 2019, in occasione delle relazioni trimestrali 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 numero 196 del 2009 per la legislazione nazionale (Deliberazioni n. 10/SSRRCO/RQ/19, n. 16/SSRRCO/RQ/19, e n. 3/SSRRCO/RQ/20, riferite rispettivamente al primo, al secondo e al terzo trimestre del 2019), e che possono riproporsi anche nell'ambito della legislazione regionale piemontese (sul punto, rispetto alla legislazione regionale lombarda, v. la Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 73 del 28/05/2020, avente ad oggetto *“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2019”*).

In particolare, si fa in primo luogo riferimento alla questione relativa alla clausola di invarianza della spesa, che va sempre dimostrata anche nei casi di auto copertura, pena l'attivazione di un profilo elusivo del disposto legislativo, come ben evidenziato nelle relazioni trimestrali in parola, secondo le quali la relazione tecnica deve riportare *“la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione”* (Deliberazione n. 10/SSRRCO/RQ/19); considerazione metodologica che ben si adatta, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, a diversi provvedimenti legislativi della Regione Piemonte relativi all'anno 2019.

Altro aspetto metodologico di rilievo riguarda la tecnica di copertura che fa rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti, la quale rischia di entrare in contrasto con il criterio della trasparenza, oltretutto con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato, in dissonanza con l'essenza dell'obbligo costituzionale. Come si vedrà più avanti, ciò ripropone, per altri versi, l'esigenza di una relazione tecnica più dettagliata per quanto concerne le unità di bilancio.

In tal senso, poi, si riscontrano anche i casi di copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere sul presupposto della sussistenza di fondi disponibili, e il più delle

volte la relazione tecnica non dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. In questo modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio anche se, nella nuova configurazione per missioni e programmi del bilancio integrato, ciò potrebbe essere in qualche modo stemperato con una consistente attività di programmazione e manutenzione del manufatto contabile (Deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/20).

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.).

Nel corso dell'istruttoria espletata da questa Sezione con riferimento al primo referto sulla copertura delle leggi di spesa (poi approvato con Deliberazione n. 382/2013/RQ), il Segretario Generale del Consiglio regionale del Piemonte aveva inoltrato una nota nella quale veniva descritta la prassi operativa dettata dal Consiglio regionale per dare attuazione alle molteplici disposizioni in materia.

Come si legge nella relazione approvata con Deliberazione n. 382/2013/RQ, secondo la prassi riferita dal Consiglio regionale, *l'iter* di approvazione di ogni nuova legge si fondava su alcuni snodi fondamentali, che possono essere così brevemente illustrati:

- la scheda tecnico-finanziaria è predisposta solo in relazione ai progetti di legge che presentano nuove spese. Nel caso di progetti di legge presentati dai Consiglieri regionali, qualora gli uffici del Consiglio regionale vengano coinvolti nella stesura dell'articolo, segnalano *"la necessità di predisporre la norma finanziaria e la relazione tecnica"*, fornendo il loro supporto per la predisposizione. Al momento della presentazione di ciascun progetto, gli uffici del Consiglio verificano che *"la norma finanziaria e la relazione tecnica di accompagnamento siano state correttamente predisposte"*

rispetto alla normativa vigente provvedendo alla richiesta di integrazione o di modifica ove necessaria”;

- il disegno di legge che contiene una norma finanziaria viene sottoposto all'esame della Prima Commissione consiliare affinché esprima un parere di natura consultiva. La Commissione esamina le disposizioni finanziarie ed esprime il suo parere con un voto riferito *“alla quantificazione, alla correttezza della identificazione delle unità previsionali di base citate ed alla effettiva copertura degli importi previsti”*. Analogamente, se nel corso dell'esame del progetto di legge in altra Commissione vengono introdotte o modificate disposizioni finanziarie, il testo viene sottoposto nuovamente alla Prima Commissione. Qualora durante l'esame finale del progetto vengano presentati emendamenti di natura finanziaria o che comunque incidano sul bilancio, il testo viene sottoposto nuovamente alla Prima commissione.

Tuttavia, in argomento, con riguardo al più recente flusso procedurale introdotto dalla Regione, si rinvia al prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 4.2).

4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2019

4.1. L'istruttoria

In data 8 aprile 2020 la Regione provvedeva a consegnare a questa Sezione, per ciascuna delle leggi approvate nell'anno di riferimento, un fascicolo recante, unitamente al testo della legge, la relazione tecnico-finanziaria iniziale e la relazione tecnico-finanziaria finale, completa, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, 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 economica, bilancio e statistica della Giunta regionale.

Con nota prot. n. 9190 del 30/06/2020, questa Sezione comunicava l'avvio dell'attività di disamina della documentazione e richiedeva ai fini dell'istruttoria, l'integrazione documentale di seguito dettagliata:

- relativamente alle leggi nn. 2, 6, 10 e 14 del 2019, il parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1-6667/2018);
- relativamente alle leggi nn. 21 e 25, la dichiarazione che le attestazioni finali per la copertura e la regolarità finanziaria riportassero per mero errore materiale al punto 1) della scheda la dicitura "SI", in luogo della corretta dicitura "NO", considerato che la corrispondente relazione tecnico finanziaria attestava che non sono previsti oneri finanziari per i due provvedimenti citati.

La Regione, con nota acquisita agli atti con prot. n. 9309 del 02/07/2020, trasmetteva la documentazione richiesta.

Successivamente, a seguito delle attività istruttorie svolte e dell'esame di tutta la documentazione pervenuta, il Magistrato Istruttore riteneva opportuno richiedere il deferimento della questione al Presidente della Sezione regionale di Controllo per il Piemonte al fine di discuterla in Collegio.

Il Presidente della Sezione, nel rispetto delle disposizioni dettate per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, con ordinanza n. 45/2020 del 24 luglio 2020 fissava l'adunanza in Camera di consiglio svolta mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams per la data del 30 luglio 2020.

In tal senso, e al fine di assicurare il contraddittorio con l'Ente, la bozza della relazione predisposta dal Magistrato Istruttore veniva inviata agli Uffici competenti della Regione Piemonte, dando termine fino al 29 luglio 2020 per trasmettere eventuali controdeduzioni.

Sul punto si osserva, in via preliminare, che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal Legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), prevede

lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La "ratio" della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

In data 30 luglio la Regione, con nota acquisita al prot. n. 10198 in pari data, trasmetteva le proprie controdeduzioni nelle quali venivano specificati alcuni punti come da richiesta del Magistrato Istruttore; in argomento si rinvia all'esame dei singoli provvedimenti legislativi (in particolare, v., *infra*, Par. n. 5, leggi nn. 10 e 25).

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 Avvocatura, 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 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 relazioni adottate da questa Sezione con le Deliberazioni n.

67/2018/RQ, con riferimento al 2017, e n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018, 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.

4.3. L'individuazione delle leggi oggetto di esame

Nel corso dell'anno 2019 sono state promulgate dal Consiglio regionale del Piemonte 25 leggi, di cui dalla n. 1 alla n. 19 nel corso della X Legislatura e dalla n. 20 alla n. 25 nella XI Legislatura.

La presente analisi 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. 4 del 21/02/2019 - Autorizzazione alla richiesta di anticipazione di liquidità ai sensi dell'articolo 1, commi da 849 a 857 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 - X Legislatura;
- Legge Regionale n. 9 del 19/03/2019 - Bilancio di previsione finanziario 2019-2021- X Legislatura;
- Legge Regionale n. 19 del 07/05/2019 - Modifiche all'allegato E della Legge regionale 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020) - X Legislatura;
- Legge Regionale n. 20 del 07/08/2019 - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018- XI Legislatura;
- Legge Regionale n. 22 del 10/12/2019 - Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 e disposizioni finanziarie - XI Legislatura;
- Legge Regionale n. 23 del 17/12/2019 - Bilancio consolidato del gruppo Regione Piemonte per l'anno 2018- XI Legislatura;
- Legge Regionale n. 24 del 23/12/2019 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per gli anni 2020-2022 e disposizioni finanziarie- XI Legislatura.

La tabella che segue riepiloga, per ciascuna delle leggi analizzate, 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 finanziaria	Fonte di copertura
n. 1 del 22/01/2019 entrata in vigore l'08/02/2019 X Legislatura	Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale.	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2019/2021)

n. 2 del 22/01/2019 entrata in vigore il 24/01/2019 X Legislatura	Istituzione del Comune di Lu e Cuccaro Monferrato mediante fusione dei comuni di Lu e di Cuccaro Monferrato in Provincia di Alessandria.	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2019/2021)
n. 3 del 12/02/2019 entrata in vigore il 01/03/2019 X Legislatura	Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità.	NO	SI	-
n. 5 del 22/02/2019 entrata in vigore il 01/03/2019 X Legislatura ³	Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante.	NO	SI	-
n. 6 del 01/03/2019 ¹⁸ entrata in vigore il 22/3/2019 X Legislatura	Nuove norme in materia di politiche giovanili.	SI	-	spese iscritte contestualmente in bilancio (Previsione 2019/2021)
n. 7 del 01/03/2019 entrata in vigore il 22/03/2019 X Legislatura	Modifiche alla Legge regionale 7 agosto 2006, n. 30 (Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla Legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali").	SI	-	risorse da destinare alla copertura degli oneri reperite dal Consiglio Regionale tramite variazioni compensative all'interno del proprio bilancio
n. 8 del 01/03/2019 entrata in vigore il 22/03/2019 X Legislatura	Modifica dell'articolo 3 della Legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale 31 ottobre 2007, n. 20).	NO	SI	-

³ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 6 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 55 del 06/05/2019), relativamente all'art. 9, commi 1 e 2, ed all'art. 19, comma 1, lettere e) ed f), per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione; ad oggi, tuttavia, la questione risulta ancora pendente.

n. 10 del 26/03/2019 entrata in vigore il 28/03/2019 X Legislatura	Ulteriori disposizioni di riordino dell'ordinamento regionale.	SI	-	lo stanziamento per il 2021 è disponibile; nei bilanci finanziari dal 2022 al 2025 dovrà essere previsto uno stanziamento
n. 11 del 7/03/2019 entrata in vigore il 19/04/2019 X Legislatura	Modifiche normative e cartografiche alla Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).	NO	SI	-
n. 12 del 05/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura	Modifiche alla Legge regionale 14 ottobre 2008, n. 30 (Norme per la tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto).	NO	SI	-
n. 13 del 05/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura	Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alle Leggi regionali 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento) e 15 gennaio 1973, n. 3 (Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli asili-nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione).	NO	SI	-
n. 14 del 05/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura	Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna.	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2019/2021)
n. 15 del 09/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura	Disposizioni per il consolidamento della rete di assistenza per la salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza.	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2019/2021)

n. 16 del 09/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura ⁴	Istituzione del Fattore famiglia.	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2019/2021)
n. 17 del 09/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura ⁵	Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo.	NO	SI	-
n. 18 del 09/04/2019 entrata in vigore il 26/04/2019 X Legislatura	Disposizioni in materia di sostegno ai mutui destinati alla prima casa.	NO	SI	-
n. 21 del 25/09/2019 entrata in vigore il 11/10/2019 XI Legislatura	Rideterminazione degli assegni vitalizi in attuazione dell'articolo 1, commi 965, 966 e 967 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 - 2021).	NO	SI	-
n. 25 del 23/12/2019 entrata in vigore il 24/12/2019 XI Legislatura	Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 10 novembre 1972, n. 12 (Funzionamento dei Gruppi consiliari) e alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato).	NO	SI	-

⁴ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 30 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 69 del 13/06/2019), relativamente all'art. 3, comma 1, lettera a), ed all'art. 4, per la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione.

Con la sentenza n. 91 del 07/04/2020, depositata il 15/05/2020, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della L.R. n. 16/2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e all'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. La Corte costituzionale dichiara, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge regionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

⁵ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 30 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 68 del 05/06/2019), relativamente all'art. 12, comma 2, ed all'art. 14, per la violazione degli articoli 2, 3, 118 e 117, comma 2, lettera h), della Costituzione; ad oggi, tuttavia, la questione risulta ancora pendente.

4.4. Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità

Come la tabella sopra riportata evidenzia, nell'ambito di un totale di diciotto 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 dieci (le leggi nn. 3, 5, 8, 11, 12, 13, 17, 18, 21 e 25). Le dieci 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 già rilevato nella precedente relazione, 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 che un numero significativo di leggi fra quelle promulgate nell'anno 2019 (dieci) prevede tale clausola come assorbente ogni profilo della normativa di riferimento, mentre nelle restanti, che contengono la disposizione finanziaria, sono, comunque, presenti diversi articoli per i quali la relazione tecnico-finanziaria prevede la neutralità finanziaria.

Si esprime qualche perplessità rispetto all'effettiva neutralità finanziaria degli interventi normativi in questione, caratterizzati il più delle volte dalla modifica del precedente sistema normativo anche attraverso l'introduzione di nuovi interventi.

Rispetto alle dieci leggi che recano la clausola di neutralità finanziaria in parola, in sette (leggi nn. 3, 5, 12, 13, 17, 18 e 25 del 2019) 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; per le altre tre (leggi nn. 8, 11, e 21 del 2019)

si ritiene che la clausola di neutralità sia stata correttamente applicata non comportando le stesse impatto 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.

Si evidenzia che la presenza di tale attestazione denota l'accoglimento da parte della Regione di quanto rilevato lo scorso anno. Sul tema, infatti, si apprezza un significativo miglioramento rispetto a quanto osservato nella precedente relazione, 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.

Le leggi per le quali si dichiara il carattere oneroso e che, pertanto, recano una clausola finanziaria sono otto, di cui la legge n. 10 riguarda l'ulteriore riordino dell'ordinamento regionale.

Delle predette otto leggi, una riguarda il processo di accorpamento fra enti locali e prevede l'erogazione da parte della Regione di contributi, *una tantum* e annuali, a sostegno della nuova entità locale, secondo il disposto della L.R. n. 11/2012, che ha demandato alla Giunta il compito di fissare misura e durata degli incentivi.

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.

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 richiama la deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR della Sezione delle Autonomie di questa Corte, nella quale 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;
- una fase diretta alla quantificazione di tale onere;
- una fase diretta alla individuazione delle risorse utilizzabili.

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, le spese possono essere classificate in:

- spese inderogabili (non modulabili), spese rimodulabili (a loro volta distinte in fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno);
- 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 spesa⁶.

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

⁶ 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"*.

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 nell'ambito del flusso procedurale adottato dalla Regione risulta, sul punto, ancora piuttosto carente e poco dettagliato, in quanto per diverse leggi adottate nell'anno in esame non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica delle spese introdotte; in tema si raccomanda per il futuro di implementare su questo aspetto, nell'ambito del nuovo flusso procedurale, il modello di relazione tecnico-finanziaria.

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.

A tal proposito si osserva che nelle relazioni tecnico-finanziarie adottate nel corso del 2019 i criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, sia in parte capitale, che in parte corrente, sono stati esposti in modo articolato; in tal senso, si pensi, ad esempio, alla quantificazione delle spese connesse ai contributi regionali, *una tantum* e annuali, previsti nel caso della legge di accorpamento di enti locali, per la quale si fa riferimento alla L.R. n. 11/2012 e alla deliberazione della Giunta regionale di attuazione, secondo criteri prestabiliti e determinati che attengono al numero degli enti originari che si accorpano e alla fascia demografica di appartenenza del nuovo comune risultante dall'accorpamento (fusione o incorporazione).

Tuttavia, si rilevano 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. In particolare, si può fare riferimento, ad esempio, alla legge n. 1/2019, "*Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale*", nella quale la quantificazione degli oneri, in base alla relazione tecnico-finanziaria, viene di fatto rinviata al momento in cui sarà approvato il Programma regionale annuale degli interventi da parte della Giunta regionale (art. 6), "*nei limiti previsti dal bilancio di previsione finanziaria ed in attuazione delle linee fondamentali di programmazione contenute nel documento economico-finanziario regionale (DEFER)*"; in sostanza, quindi, si sposta il momento della quantificazione degli oneri da quello in cui sarebbe necessario individuarli ad un momento successivo con delega ad altro Organo rispetto a quello legislativo.

Con riguardo, poi, alla legge n. 14/2019, "*Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna*", la quantificazione degli oneri nell'ambito del Fondo regionale per la montagna (art. 11), in base alla relazione tecnico-finanziaria, è operata attraverso l'utilizzo del criterio della spesa storica riferita al funzionamento degli enti montani e al finanziamento di specifici progetti per la valorizzazione e lo sviluppo della montagna o, ancora, in relazione al costo dei bandi finalizzati al mantenimento e lo sviluppo dei servizi essenziali in territorio montano.

In termini analoghi si è rilevato che, con riguardo alla legge regionale n. 6/2019, "*Nuove norme in materia di politiche giovanili*", per la quantificazione degli oneri, in base alla relazione tecnico-finanziaria, si fa riferimento al criterio della spesa storica riferita ad esperienze similari (in relazione all'apertura di sportelli Informagiovani o con riferimento a esperienze pregresse riferite a precedenti bandi per gli spazi di aggregazione giovanile). Quanto rilevato, però, senza una preliminare effettiva ricognizione delle esigenze e fissazione degli obiettivi, in coerenza con le finalità che lo specifico intervento legislativo si pone in merito ai servizi e alle attività di promozione che intende erogare e garantire per il territorio.

Maggiormente coerente con i principi che dovrebbero ispirare la quantificazione degli oneri appare, invece, sempre nell'ambito della sopra citata legge n. 6/2019, l'individuazione dei costi a partire da costi standard (Unità di costo standard - organizzazione di corsi di formazione).

Per quanto concerne, poi, la legge n. 15/2019, *“Disposizioni per il consolidamento della rete di assistenza per la salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza”*, con particolare riferimento alla costruzione di una rete informatica di neuropsichiatria, la quantificazione degli oneri, sempre sulla base della relazione tecnico-finanziaria, non appare individuata con criteri sufficientemente determinati in quanto, da un lato, si fa riferimento ad una esperienza pregressa risalente, però, al 1999, dall'altro, all' *“esigenza di dover implementare una rete che risponda alle sopravvenute esigenze relative al rispetto del trattamento dei dati personali su piattaforme digitali”*.

Più rispondente all'esigenza di una coerente quantificazione degli oneri risulta la legge n. 16/2019, *“Istituzione del Fattore famiglia”*, nella quale, sulla base della relazione tecnico-finanziaria, l'individuazione degli oneri viene fatta a partire dalla esperienza simile della Regione Lombardia, calata sulla realtà del territorio piemontese, e considerando precisi indici quali il numero e la tipologia dei nuclei familiari (compresi i nuclei monoparentali o con 5 o più componenti).

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 frequentemente nella legislazione piemontese in esame, utilizzando le eccedenze di risorse che siano rinvenute nella stessa partita di bilancio (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

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 eccezioni⁷, il rinvio ad altre leggi o alla legge di bilancio.

Sul punto, considerato che buona parte delle leggi a carattere oneroso adottate dalla Regione Piemonte nel corso del 2019 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. 4.3), occorre soffermarsi sulla conformità di tale meccanismo ai precetti costituzionali e normativi.

In sostanza, il legislatore regionale, per la maggior parte delle leggi di spesa in esame, fa fronte ai nuovi o maggiori oneri introdotti dalle leggi onerose adottate nel corso del 2019 con le risorse già stanziata nel bilancio in corso (preventivo 2019-2021 approvato con L.R. n. 9/2019). 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. 196/2009⁸ (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

⁷ 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*”.

⁸ 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”.

interventi legislativi, in tal modo non conformandosi al dettato 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, buona parte delle leggi di spesa approvate nell'anno 2019 si limita 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.

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, risulta tuttavia, come si vedrà meglio nel paragrafo dedicato all'esame delle singole leggi regionali, ancora in parte carente nel corso del 2019. 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.

In particolare, le leggi regionali nn. 1, 2, 10, 14, 15 e 16 reperiscono la loro copertura con riferimento a risorse presenti in poste del bilancio 2019-2021, individuate tramite indicazione della missione e del programma, senza tuttavia dimostrare l'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali attingono; specificatamente, poi, di queste, la legge n. 2, relativa all'accorpamento di enti locali (fusione), utilizza tale tecnica di copertura con riguardo al finanziamento dei contributi, *una tantum* e annuali, previsti dall'ordinamento regionale in tali ipotesi, facendo riferimento alla medesima missione e programma, quale sorta di "contenitore inesauribile" di risorse per tutte le fattispecie in parola, come già rilevato con riguardo all'anno 2018.

Si rileva, altresì, che, relativamente alla legge n. 7, le risorse da destinare alla copertura degli oneri derivanti dalle nuove previsioni normative sono reperite dal Consiglio regionale tramite le necessarie variazioni compensative all'interno del proprio bilancio. Relativamente alla legge n. 10, lo stanziamento per l'anno 2021 risulterebbe interamente disponibile, mentre viene rimandata la previsione dei successivi stanziamenti ai bilanci finanziari dal 2022 al 2025.

Per le leggi di spesa dell'anno in esame, nonostante sia stata acquisita, per ognuna, l'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, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, tuttavia, in relazione alla sopra descritta tecnica di copertura degli oneri mediante il rinvio a fondi già iscritti in bilancio ed individuati tramite menzione della missione, del programma e del titolo, proprio in ragione della circostanza che sulla posta di bilancio così individuata confluiscono una pluralità di oneri, provenienti da diversi interventi legislativi, si ribadisce la necessità di intervenire, in sede di relazione tecnico-finanziaria, con un'integrazione specifica che evidenzia l'effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli che presentano un'eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro sopravvenuta eccedenza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ecc.) e gli eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi.

Il principio, affermato a più riprese dalla Corte costituzionale, è che *“il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007)”*, e, pertanto, con particolare riferimento a fattispecie analoghe a quelle in esame, *“l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959)”* (in tal senso Corte cost. sentenza n. 272/2011 intervenuta in relazione alla legittimità costituzionale di una norma che si limitava a statuire che *“agli oneri derivanti dal presente articolo si fa fronte con lo stanziamento di euro 1.000.000.00 già iscritto sul Capitolo di spesa 1823303 – UPB 06.02.006”*).

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 legge e circa l'utilizzo delle clausole di neutralità finanziaria.

Legge Regionale n. 1 del 22/01/2019 (entrata in vigore l'08/02/2019) - Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale

Testo unico sull'agricoltura

Il disegno di legge n. 289 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 29 gennaio 2018 ed è corredato da una relazione in cui si esplicita che l'avvicinarsi del quarantennale dall'emanazione della L.R. n. 63/1978 (Interventi regionali in materia di agricoltura e foreste) costituisce per la Giunta regionale una sollecitazione per la predisposizione del disegno di legge afferente il riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale che, al pari della citata legge regionale, intende proporsi come normativa quadro per gli interventi regionali in materia di sviluppo agricolo, agroalimentare, agroindustriale e rurale.

La L.R. n. 1/2019 riordina, quindi, le norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale ponendosi, al pari della storica legge citata, come normativa di riferimento per gli interventi regionali in materia di sviluppo agricolo, agroalimentare, agroindustriale e rurale, proseguendo così la trasformazione del settore agricolo regionale e consentendo all'agricoltura di volgere verso un'impostazione più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, capace di cogliere l'evoluzione delle politiche, dei mercati, delle tecnologie di produzione e dei cambiamenti sociali e anche climatici. La L.R. n. 63/1978 necessitava di interventi di adeguamento agli orientamenti comunitari e diretti all'apertura delle politiche regionali a nuove sfide ed opportunità, nonché finalizzati al miglioramento ed efficientamento della macchina amministrativa e delle infrastrutture informatiche a sostegno del settore agricolo.

L'obiettivo principale della L.R. n. 1/2019 è riordinare le norme esistenti, collocando in un unico provvedimento l'ampio e articolato panorama normativo regionale che interessa ambiti diversi, in alcuni casi caratterizzati da una forte specificità, attraverso

la semplificazione delle procedure e il riordino normativo realizzato tramite l'abrogazione di numerose leggi regionali e di disposizioni disciplinanti specifici settori d'intervento, in quanto superate o recepite nel provvedimento di riordino.

La presentazione del disegno di legge n. 289 al Consiglio regionale il 29/01/2018 è stata precedente all'approvazione della D.G.R. n. 1- 6667 del 29/3/2018, che recepiva l'adozione del flusso procedurale per la quantificazione degli oneri finanziari e delle relative coperture.

Di conseguenza, non è stato prodotto il "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1- 6667/2018).

La relazione tecnico-finanziaria iniziale indicava che il disegno di legge n. 289 non comportava oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, in quanto lo stesso operava un riordino normativo di precedenti norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale, i cui interventi erano finanziati con il bilancio finanziario 2019-2021 che ne assicurava continuità dell'azione amministrativa. In sede di esame in III Commissione, gli uffici del Settore Commissioni consiliari avevano evidenziato ai competenti uffici della Giunta regionale la necessità di integrare alcuni aspetti legati alla quantificazione degli oneri finanziari e delle relative coperture, al fine di valutare correttamente tutti gli effetti di carattere finanziario legati al disegno di legge. Sulla base delle indicazioni pervenute dalla Direzione regionale competente in materia di politiche agricole, è emerso che l'individuazione degli interventi avviene tramite il Programma regionale degli stessi in coerenza con gli indirizzi di politica europea e statale nel settore agricolo e dello sviluppo rurale, nonché con le strategie e le linee fondamentali di programmazione contenute nel Documento economico-finanziario regionale (DEFR) e del bilancio regionale.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria

dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

La L.R. n. 1/2019 è entrata in vigore con l'approvazione della L.R. n. 9/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021) che ha apportato modifiche normative all'art. 111 della legge stessa, relativo alla norma finanziaria.

La norma finanziaria, di cui al citato art. 111, recita testualmente:

“1. Per l'anno 2019 per le spese di parte corrente, derivanti dall'attuazione degli articoli 4, 13, 15, 54 comma 5, e 73, nonché delle disposizioni in vigore ai sensi dell'articolo 109, comma 5, quantificate in euro 1.621.959,23, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

2. Per l'anno 2019 per le spese in conto capitale, derivanti dall'attuazione degli articoli 13 e 73, nonché delle disposizioni in vigore ai sensi dell'articolo 109, comma 5, quantificate in euro 2.340.000,00, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

3. Per le spese di parte corrente relative agli interventi attuativi del Programma regionale degli interventi di cui all'articolo 6 e dell'allegato B di cui alla lettera e) del comma 3 dell'articolo 6, quantificate per l'anno 2020 in euro 6.860.727,61 e per l'anno 2021 in euro 7.035.727,61, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

4. Per gli anni 2020 e 2021 per le spese in conto capitale relative agli investimenti attuativi del Programma regionale degli interventi di cui all'articolo 6 e dell'allegato B di cui alla lettera e) del comma 3 dell'articolo 6, quantificate in euro 1.600.000,00 annui, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

5. Per l'anno 2019 per le spese di parte corrente relative alla gestione dell'Agenda digitale di cui all'articolo 80, del SIAP di cui all'articolo 81 e del fascicolo aziendale ed all'aggiornamento

dell'Anagrafe di cui all'articolo 82, quantificate in euro 1.306.000,00, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

6. Per l'anno 2019 per le spese in conto capitale relative agli investimenti per l'Agenda digitale di cui all'articolo 80 e per il SIAP di cui all'articolo 81, quantificate in euro 300.000,00, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

7. Per gli anni 2020 e 2021 per le spese di parte corrente relative alla gestione dell'Agenda digitale di cui all'articolo 80, del SIAP di cui all'articolo 81 e del fascicolo aziendale ed all'aggiornamento dell'Anagrafe di cui all'articolo 82, quantificate in euro 2.906.000,00 in ciascuno degli anni 2020 e 2021, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

8. Per gli anni 2020 e 2021 per le spese in conto capitale relative agli investimenti per l'Agenda digitale di cui all'articolo 80 e per il SIAP di cui all'articolo 81, quantificate in euro 600.000,00 in ciascuno degli anni 2020 e 2021, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

9. Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative in materia fitosanitaria di cui all'articolo 93, quantificabili in euro 10.000,00, sono introitate su un nuovo capitolo di entrata nel titolo 3 (Entrate extratributarie), tipologia 200 (Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 e sono destinate, ai sensi dell'articolo 55, comma 8 ter, del d.lgs. 214/2005, al finanziamento delle spese di parte corrente relative al potenziamento delle attività fitosanitarie che sono allocate su un nuovo capitolo di spesa nella missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 1

(Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021. Tali spese sono autorizzate ad avvenuta riscossione delle entrate.

10. Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative riscosse ai sensi degli articoli 91, 95, 97, 104 e 105 sono introitate nel titolo 3 (Entrate extratributarie), tipologia 200 (Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 su apposito capitolo di entrata.”.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione regionale competente in materia di politiche agricole.

Si rileva che la quantificazione degli oneri, in base alla relazione tecnico-finanziaria di cui sopra, viene di fatto rinviata al momento in cui sarà approvato il Programma regionale annuale degli interventi da parte della Giunta regionale (art. 6), *“nei limiti previsti dal bilancio di previsione finanziaria ed in attuazione delle linee fondamentali di programmazione contenute nel documento economico-finanziario regionale (DEFER)”*; in sostanza, quindi, si sposta il momento della quantificazione degli oneri da quello in cui sarebbe necessario individuarli ad un momento successivo con delega ad altro Organo rispetto a quello legislativo.

Si fa, inoltre, presente che, come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), nel caso di specie, la legge in esame reperisce la propria copertura con riferimento a risorse presenti in poste del bilancio 2019-2021, individuate tramite indicazione della missione e del programma, senza tuttavia dimostrare l'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali attinge.

Legge Regionale n. 2 del 22/01/2019 (entrata in vigore il 24/01/2019) - Istituzione del Comune di Lu e Cuccaro Monferrato mediante fusione dei comuni di Lu e di Cuccaro Monferrato in Provincia di Alessandria

Il disegno di legge n. 308 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 13 luglio 2018.

La L.R. n. 2/2019 disciplina l'istituzione del Comune di Lu e Cuccaro Monferrato, in conformità alle procedure stabilite dalla L.R. n. 51/1992 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali). La fusione di comuni è prevista, a livello nazionale, dall'articolo 15 del D.Lgs. n. 267/2000 (*"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* - TUEL). L'istituto della "fusione" determina, a livello giuridico, l'estinzione dei Comuni interessati dalla fusione medesima e la nascita di un nuovo Comune. L'art. 133 della Costituzione della Repubblica dispone che la Regione possa, con propria legge, istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, dopo aver sentito le popolazioni interessate (con referendum consultivo). Per il Piemonte la legge che disciplina le procedure per l'istituzione di nuovi comuni, o la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, è la citata L.R. n. 51/1992.

La legge oggetto d'esame dispone che l'istituzione per fusione del Comune di Lu e Cuccaro Monferrato, avvenuta previo svolgimento del referendum consultivo regionale, ai sensi del citato art. 133 della Costituzione, decorra dal 1° febbraio 2019.

L'istanza di fusione avanzata dai comuni di Lu e di Cuccaro si aggiunge ad un elenco in continua crescita che, dal 2015 ad oggi, sta profondamente cambiando il territorio, ridisegnando i confini dei comuni piemontesi a seguito della scelta volontaria di fondersi.

Le motivazioni addotte a supporto della fusione in parola prendono le mosse dal dato storico che richiama radici comuni nel cuore del Monferrato, in un territorio collinare in cui le generazioni, nel corso dei secoli, hanno creato legami profondi e fortemente intrecciati.

Il quadro che emerge è quello di due comuni con caratteristiche omogenee, sia per vicinanza, sia per *"sistemazione paesaggistica"*. Si tratta di due enti contigui strutturati intorno a nuclei storici simili, di modeste dimensioni territoriali, collegati da agevoli vie di comunicazione interna che, di fatto, non ne interrompono la continuità.

La condivisione descritta non è solo territoriale, ma anche economica, con un tessuto produttivo composto da pochissime imprese, di natura artigianale ed agricola, con prevalenza di viticoltura e corilicoltura, gestite da aziende di dimensioni medio piccole.

L'aspetto sociale testimonia un andamento demografico equilibrato ed un benessere diffuso che vede nella fusione una garanzia di consolidamento.

È testimoniata la condivisione della vita amministrativa concretizzata, anche, nell'appartenenza all'Unione di comuni Betlemme, descritta come un ulteriore elemento di consapevolezza della possibile integrazione e crescita in un quadro di relazioni che comprende unità di vedute rispetto a temi fondamentali quali sanità, sociale e ambiente.

È, inoltre, rappresentato lo scenario, ricorrente nei casi di fusione, dato dalla descrizione di una realtà sempre più complessa, in cui i piccoli comuni pagano un costo elevato in conseguenza del ridotto trasferimento di risorse dallo Stato, che determina un peggioramento nei servizi ai cittadini.

Emerge la convinzione che unirsi consenta di essere interlocutori più forti ed autorevoli e che la riduzione dei costi di gestione possa consentire un migliore utilizzo delle risorse a vantaggio della collettività.

Con la legge in esame è stata accolta la richiesta di cui sopra. Il nuovo Comune, frutto della fusione, prende il nome di Lu e Cuccaro Monferrato.

Oltre alle disposizioni di organizzazione, la legge all'art. 9, relativamente ai contributi regionali, prevede che *“la Regione eroga incentivi finanziari al comune istituito a seguito di fusione, nella misura e per la durata stabiliti sulla base dei criteri approvati dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di Enti locali)”*.

Nella relazione al disegno di legge, corredata da un'analisi degli aspetti contabili e della copertura finanziaria, si riferiva che *“l'impatto finanziario generato dal presente DDL riguarda i contributi regionali che devono essere corrisposti al nuovo Comune a seguito della citata legge regionale n. 11/2012 e quantificati sulla base dei parametri/criteri stabili dalla Giunta Regionale.*

In questo caso la spesa è quantificabile in modo preciso e determinato nelle somme indicate nella norma finanziaria per un ammontare complessivo di Euro 160.800. Inoltre tale quantificazione è basata su elementi oggettivi e valutabili affinché risponda ai requisiti di credibilità, non arbitrarietà ed appropriatezza anche rispetto agli esercizi futuri. (omissis)”.

La copertura della spesa è, dunque, stabilita ai sensi dell'art. 38, comma 2, del D.Lgs. n.118/2011 che dispone in ordine alle spese pluriennali assunte con legge regionale e, a tal fine, è indicata nella norma finanziaria la missione ed il programma pertinente.

La legge all'art. 12 ("Disposizioni finanziarie") quantifica il contributo regionale come segue:

"1. Per il contributo una tantum al Comune di Lu e Cuccaro Monferrato quantificato a partire dall'esercizio finanziario 2019 in euro 80.400,00, in termini di competenza, iscritto nell'ambito della missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali), programma 18.01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 si fa fronte con le dotazioni finanziarie della medesima missione e programma.

2. Al contributo annuale al Comune di Lu e Cuccaro Monferrato, quantificato in euro 14.740,00 per l'esercizio 2019, in euro 16.080,00 per ciascuno degli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023 ed in euro 1.340,00 per l'esercizio 2024 in termini di competenza, iscritto nell'ambito della missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali), programma 18.01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021, si fa fronte con le risorse della medesima missione e del medesimo programma e, per gli anni successivi, si fa fronte con le risorse che sono iscritte nei successivi bilanci e nell'ambito della medesima missione e del medesimo programma."

La relazione tecnico finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1- 6667/2018).

Agli atti è stato acquisito, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, il parere preventivo sopra richiamato.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria

dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione affari istituzionali, Settore rapporti con le autonomie locali e polizia locale.

La Regione ha dato copertura agli oneri introdotti dalla legge in esame mediante il rinvio a fondi già iscritti in bilancio ed individuati tramite menzione della missione, del programma e del titolo. Poiché, però, sulla posta di bilancio così individuata, confluiscono una pluralità di oneri, provenienti dai diversi interventi legislativi della stessa tipologia di quello esaminato, come, peraltro, già osservato nella relazione approvata con riguardo all'anno 2018, è necessario che la Regione intervenga, in sede di relazione tecnico-finanziaria, con un'integrazione specifica che evidenzi l'effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli che presentano un'eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro sopravvenuta eccedenza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ecc.) e gli eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi.

Legge Regionale n. 3 del 12/02/2019 (entrata in vigore il 01/03/2019) - Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità

Legge sulla disabilità

La proposta di legge n. 305 del 20 giugno 2018 è di iniziativa consiliare.

L'obiettivo della legge *de quo* è sostenere la dignità, i diritti e le libertà fondamentali di ogni persona con disabilità, porre in essere azioni per eliminare le barriere fisiche, sensoriali e culturali, disciplinare gli interventi regionali e favorire il coordinamento con gli enti pubblici e le associazioni. La legge si propone, altresì, di fornire un quadro di riferimento organico, che sancisca i diritti imprescindibili delle persone con disabilità e come questi debbano essere declinati in tutti gli ambiti delle politiche regionali.

Nello specifico, la legge ha un approccio multisettoriale in grado di definire i principi inderogabili nei diversi ambiti: l'istruzione, il lavoro e la formazione, la salute, la vita indipendente e lo sport, nonché la cultura, dandone una lettura precisa e rispettosa dei principi di accessibilità, inclusione e mobilità.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore programmazione socio-assistenziale e socio sanitaria.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 16, sancisce che:

*“1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.
2. All'attuazione degli interventi, delle linee di azione e delle misure di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già presenti nell'ordinamento regionale, nei limiti delle risorse stanziare a finanziamento delle leggi regionali 1/2004, 28/2007, 34/2008, 7/2015, 5/2016”.*

Come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga 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, potrebbe essere opportuno attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

Peraltro, si evidenzia una certa contraddittorietà fra quanto disposto dal primo e dal secondo comma dell'articolo in esame, in quanto nel primo comma si rinviene la clausola di invarianza della spesa per l'intero provvedimento, mentre nel secondo comma, comunque, si richiamano le risorse *“finanziarie già presenti nell'ordinamento regionale, nei limiti delle risorse stanziare a finanziamento delle leggi regionali 1/2004,*

28/2007, 34/2008, 7/2015, 5/2016", facendo peraltro, da una parte, un rinvio che appare particolarmente generico all'ordinamento regionale, e, dall'altra, allo stanziamento previsto per leggi regionali già adottate, senza che venga però specificata la effettiva disponibilità nell'ambito della copertura finanziaria relativa a tali diversi provvedimenti.

Legge Regionale n. 5 del 22/02/2019 (entrata in vigore il 01/03/2019) - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante

Disciplina dei campeggi, dei villaggi turistici e del turismo itinerante

Il disegno di legge n. 313 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 13 agosto 2018.

La L.R. n. 5/2019 si propone di aggiornare il contesto legislativo piemontese del comparto ricettivo all'aperto, razionalizzando norme ed istituti che nel corso del tempo hanno subito modifiche in relazione agli aspetti tecnico-funzionali ed amministrativi. La precedente L.R. n. 54/1979 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto) presentava, infatti, in diverse parti carenze normative.

Contestualmente, la L.R. n. 5/2019 si prefigge la finalità di riqualificare e di potenziare le strutture ricettive all'aperto e il turismo itinerante, venendo incontro alle attese di un mercato turistico nazionale ed internazionale che appare molto dinamico ed in continua evoluzione.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione turismo.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 26, sancisce che *“dall'applicazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto agli stessi si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disciplinate nell'ordinamento regionale”*.

Come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga 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, potrebbe essere opportuno attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

Anche in questo caso, si evidenzia una certa contraddittorietà fra la presenza della clausola di invarianza finanziaria e, comunque, il rinvio alle risorse finanziarie *“già disciplinate nell'ordinamento regionale”*, che rende ancora più plausibile il rischio di successiva emersione di oneri indiretti.

Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 6 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 55 del 06/05/2019), relativamente all'art. 9, commi 1 e 2, ed all'art. 19, comma 1, lettere e) ed f), per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

Legge Regionale n. 6 del 01/03/2019 (entrata in vigore il 22/03/2019) - Nuove norme in materia di politiche giovanili

Legge sui giovani

Il disegno di legge n. 314 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 7 settembre 2018.

La L.R. n. 6/2019 ridisegna, amplia e innova l'ordinamento regionale dedicato ai giovani, puntando su una programmazione partecipata e articolata, fondata sulla collaborazione interistituzionale, sul protagonismo delle giovani generazioni. Tra gli obiettivi principali del provvedimento si emargina la valorizzazione delle competenze e delle iniziative dei giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni, la promozione dell'associazionismo, l'impegno civile e politico e la partecipazione attiva alla vita sociale.

I contenuti della legge si articolano nello sviluppo di azioni coordinate con i Comuni e con il mondo dell'associazionismo, in un sistema di informazione, nella messa in rete

delle conoscenze e nella valorizzazione delle iniziative, nell'educazione alla legalità e alla non violenza, nell'attenzione alle tematiche di genere e di non discriminazione, nella cittadinanza attiva e nella partecipazione ai processi decisionali della vita democratica.

Nella relazione al disegno di legge, corredata da un'analisi degli aspetti contabili e della copertura finanziaria, si riferiva che, *“a regime, si ritiene che i costi rappresentati per le annualità 2018 - 2019 - 2020 possano considerarsi costanti anche negli anni successivi, non producendo ulteriori spese aggiuntive, fatta salva una differente valutazione in sede di approvazione del bilancio annuale, volta eventualmente ad incrementare il sostegno alle attività rivolte ai giovani (omissis)”*.

La relazione tecnico finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del *“parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile”*, rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1- 6667/2018).

Agli atti è stato acquisito, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, il parere preventivo sopra richiamato.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'*“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”*, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

La L.R. n. 6/2019 è entrata in vigore con l'approvazione della L.R. n. 9/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

La legge, all'art. 21 (*“Norma finanziaria”*), quantifica gli effetti finanziari come segue: *“1. Ai fini dell'attuazione della presente legge è autorizzata, per l'anno 2019 la spesa di euro 350.000,00, per l'anno 2020 la spesa di euro 350.000,00 e per l'anno 2021 la spesa di euro 350.000,00, stanziamenti già iscritti nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione finanziario 2019-2021, nella missione 06 (Politiche giovanili, sport e tempo libero), programma 06.02 (Giovani), titolo 1 (Spese correnti), che presenta la necessaria copertura.*

2. *Alla ripartizione delle risorse, per il finanziamento di progetti e interventi da realizzare in attuazione della presente legge, si provvede annualmente con apposito provvedimento della Giunta regionale.*

3. *I finanziamenti concessi ai sensi della presente legge sono cumulabili con quelli previsti da altre normative statali, regionali o comunitarie, purché da queste non diversamente stabilito, secondo le procedure e le modalità previste dalle norme medesime.”.*

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

Per la quantificazione degli oneri, in base alla relazione tecnico-finanziaria, si fa riferimento al criterio della spesa storica riferita ad esperienze similari (in relazione all'apertura di sportelli Informagiovani o con riferimento a esperienze pregresse riferite a precedenti bandi per gli spazi di aggregazione giovanile).

Quanto sopra, però, senza una preliminare effettiva ricognizione delle esigenze e fissazione degli obiettivi, in coerenza con le finalità che lo specifico intervento legislativo si pone in merito ai servizi e alle attività di promozione che intende erogare e garantire per il territorio.

Maggiormente coerente con i principi che dovrebbero ispirare la quantificazione degli oneri appare, invece, sempre nell'ambito della legge in esame, l'individuazione dei costi a partire da costi standard (Unità di costo standard - organizzazione di corsi di formazione).

Quanto alla tecnica di copertura degli oneri finanziari, si apprezza, nel caso di specie, la circostanza che la copertura finanziaria sia a carico del bilancio della Regione a partire dal 2019, per effetto dell'art. 21 sopra richiamato, senza la previsione di alcun rinvio ad altra fonte sia pure legislativa in modo che onere e copertura risultino necessariamente contestuali, come, peraltro, esplicitato nella stessa relazione tecnico-finanziaria conclusiva.

Legge Regionale n. 7 del 01/03/2019 (entrata in vigore il 22/03/2019) - Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2006, n. 30 (Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali")

Modifica della disciplina dei gettoni di presenza e dei rimborsi spese per i componenti del Consiglio delle Autonomie locali

La proposta di legge n. 355 del 15 febbraio 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 7/2019 introduce il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute dell'assemblea del Consiglio delle Autonomie locali e dell'ufficio di presidenza, se non convocate nella stessa giornata, per gli amministratori che non percepiscono altra indennità per la carica ricoperta e, comunque, previa richiesta. La corresponsione del gettone, stabilito nella misura massima di 30 euro dal D.L. n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla L. n. 122/2010, incontra, infatti, il limite delle vigenti disposizioni in materia di divieto di cumulo con i gettoni derivanti da altre cariche ricoperte.

L'art. 1 della L.R. n. 7/2019 sostituisce l'art. 10 della L.R. n. 30/2006 che disciplinava, nella versione antecedente la modifica, i soli rimborsi spese.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

La relazione tecnico finanziaria specifica che le risorse da destinare alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione delle nuove previsioni normative sono reperite dal Consiglio regionale tramite le necessarie variazioni compensative all'interno del proprio bilancio.

Sulla base della relazione tecnico finanziaria, si prende atto che per effetto del provvedimento non sono previsti oneri finanziari (nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate) a carico del bilancio regionale e che gli oneri derivanti dall'applicazione della norma novellata non comportano modifiche ai trasferimenti

correnti al Consiglio regionale del Piemonte già previsti per il finanziamento delle relative spese.

La L.R. n. 7/2019 è entrata in vigore con l'approvazione della L.R. n. 9/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale.

La legge in esame reperisce 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, e con la specificazione nell'attestazione finale in ordine all'effettiva copertura che le risorse sono reperite dal Consiglio regionale *"tramite le necessarie variazioni compensative all'interno del proprio bilancio"*.

In disparte la circostanza che, nel caso di specie, l'ammontare annuo a regime non risulta significativo (circa euro 10.000,00), si evidenzia, tuttavia, che, in linea di principio, la tecnica di copertura attraverso variazioni compensative dovrebbe mettere in luce, nell'ambito della relazione tecnica, a quali partite si riferiscono tali variazioni compensative al fine di dare contezza della effettiva capienza.

Legge Regionale n. 8 del 01/03/2019 (entrata in vigore il 22/03/2019) - Modifica dell'articolo 3 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale 31 ottobre 2007, n. 20)

Certificazione medica del decesso in abitazioni inadatte per l'osservazione

La proposta di legge n. 353 del 14 febbraio 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 8/2019 interviene sulla L.R. n. 15/2011 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale 31 ottobre 2007, n. 20 "Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri") al fine di coordinare e riallineare una serie di disposizioni stratificatesi nel tempo a seguito del susseguirsi delle modifiche normative intervenute, e

precisamente quelle introdotte dall'art. 133 della L.R. n. 19/2018 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale - anno 2018).

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con la Direzione sanità della Giunta regionale.

La clausola di neutralità finanziaria, di cui all'art. 2, sancisce che *"dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale"*.

Da quanto sopra esplicitato ne deriva che l'intervento normativo non ha impatto finanziario.

Legge Regionale n. 10 del 26/03/2019 (entrata in vigore il 28/03/2019) - Ulteriori disposizioni di riordino dell'ordinamento regionale

Riordino - Mini Omnibus

Il disegno di legge n. 366 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 21 marzo 2019.

La L.R. n. 10/2019, nell'ambito dell'attività di razionalizzazione e coordinamento dell'ordinamento regionale, interviene per modificare alcune leggi regionali contenenti specifiche discipline di settore al fine di aggiornarle e attualizzarle, anche per renderle più coerenti con il riparto delle competenze Stato - Regioni, risolvendo talune incertezze interpretative ed attuative, nonché possibili contrasti con la Carta costituzionale.

L'art. 1 modifica la L.R. n. 28/1976 (Finanziamenti integrativi a favore delle cooperative a proprietà indivisa) prevedendo che le cooperative possano avvalersi del fondo di accantonamento non solo per la manutenzione straordinaria degli immobili,

ma anche per far fronte ad oneri impreveduti quali quelli derivanti da sopraggiunte nuove normative che richiedano adeguamenti in ordine alla sicurezza degli edifici.

L'art. 2 modifica la L.R. n. 14/2007 (Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie") per anticipare la costituzione di parte civile della Regione nei "processi di mafia" al momento in cui sia stata esercitata l'azione penale da parte del Pubblico Ministero, attraverso la richiesta di rinvio in giudizio o il decreto di citazione in giudizio.

L'art. 3 interviene sulla L.R. n. 19/2007, istitutiva della società di committenza regionale S.C.R. Piemonte S.p.A., abrogando l'obbligo della commissione di remunerazione sugli acquisti da imporre a carico dell'aggiudicatario degli strumenti di approvvigionamento e di negoziazione posti in essere da S.C.R.

L'art. 4 modifica la L.R. n. 3/2010 (Norme in materia di edilizia sociale) per coordinarla con le modifiche già introdotte con la L.R. n. 19/2018 di riordino dell'ordinamento regionale, cosiddetta "*Omnibus*".

L'art. 5, in accoglimento di alcune osservazioni ministeriali, modifica la L.R. n. 1/2019 (Riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale), aggiornando il quadro delle norme sanzionatorie e introducendo puntuali riferimenti al quadro normativo statale vigente. Viene modificata anche la norma abrogativa del cosiddetto "testo unico agricoltura" per rinviare l'abrogazione della L.R. n. 2/2015 (Nuove disposizioni in materia di agriturismo), confluita integralmente nella L.R. n. 1/2019, al momento dell'entrata in vigore del nuovo regolamento attuativo, che aggiornerà il quadro delle disposizioni regolamentari attualmente vigenti in materia di esercizio delle attività agrituristiche.

L'art. 6 dispone conseguentemente la reviviscenza espressa della L.R. n. 2/2015.

L'art. 7, in accoglimento di alcuni rilievi ministeriali, modifica la L.R. n. 3/2019 (Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità) per assicurare un maggiore allineamento delle disposizioni regionali a quelle nazionali.

L'art. 8 modifica la legge quadro in materia di incendi boschivi (L.R. n. 15/2018) per disciplinare l'abbruciamento dei residui colturali del riso.

La relazione tecnico finanziaria conclusiva non dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1- 6667/2018).

Agli atti è stato acquisito, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, il parere preventivo sopra richiamato.

L'art. 9 della legge in esame definisce la clausola di invarianza finanziaria, relativamente agli *“artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, dai quali non derivano nuovi o maggiori oneri diretti o indiretti a carico del bilancio regionale, in quanto agli stessi si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disciplinate nell'ordinamento regionale”*.

L'articolo 10 quantifica il contributo regionale alla candidatura del Comune di Torino all'organizzazione del torneo internazionale di tennis Atp Finals, come segue:

“1. Al fine di sostenere la candidatura del Comune di Torino per l'organizzazione del torneo internazionale di tennis professionistico Atp Finals 2021-2025 e di concorrere alla copertura del correlato piano finanziario, è stabilito un contributo pluriennale complessivo pari a euro 7.500.000,00.

2. Per l'esercizio 2021, il correlato impegno finanziario pari ad euro 600.000,00, è garantito dalle risorse già stanziare per grandi eventi sportivi nella missione 06 (Politiche giovanili, sport e tempo libero), programma 06.01 (Sport e tempo libero), titolo 1 (Spese correnti).

3. Per il finanziamento della quota pari a ad euro 6.900.000,00 è autorizzata la spesa annuale di euro 1.725.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari compresi tra il 2022 ed il 2025.”

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall’Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”*, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018,

predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione risorse finanziarie, con la Direzione sport e tempo libero, con la Direzione attività legislativa e consulenza giuridica e con la Direzione edilizia sociale.

Con riguardo al provvedimento legislativo in esame, con particolare riferimento all'art. 1, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che sono presenti oneri, *“non quantificati ma senza effetti sugli equilibri entrata/spesa”* e che *“per l'art. 1 alla minore entrata dal 2020 è previsto corrisponda una diminuzione di pari importo della spesa vincolata”*; sul punto si è richiesto alla Regione, nell'ambito delle eventuali controdeduzioni da inviare alla Sezione a seguito del deferimento, di meglio specificare tale indicazione.

La Regione, con la nota acquisita al prot. n. 10198 del 30/07/2020, a riscontro del deferimento, procedeva a fornire chiarimenti, precisando, in primo luogo, che la relazione finale a seguito dell'approvazione definitiva della legge da parte dell'aula attesta l'invarianza della disposizione in parola, *“in quanto l'art. 1 si limita a specificare e diversificare le finalità del fondo di accantonamento già costituito presso le Cooperative, prevedendo che le stesse possano trattenerne un'ulteriore quota integrativa”*.

Pertanto - afferma la Regione - i finanziamenti integrativi della L.R. n. 28/1976, su cui insiste la modifica apportata dall'art. 1 in parola, sono certi per gli interventi oggetto di specifici finanziamenti statali e solo eventuali per gli interventi collegati a norme successive, compatibilmente con le disponibilità finanziarie della Regione.

In questo quadro si inserisce la frase oggetto di richiesta di chiarimento *“per l'art. 1 alla minore entrata dal 2020 è previsto corrisponda una diminuzione di pari importo della spesa vincolata”*, in relazione alla quale - conclude la Regione - *“qualora si verifichi la concreta applicazione dall'esercizio 2020 della modifica normativa di cui trattasi, ossia la possibilità per le Cooperative a proprietà indivisa di trattenere dalle restituzioni disciplinate dall'art. 9 LR n. 28/1976 una ulteriore quota, diminuendo l'entrata, la Regione avrebbe conseguentemente minori risorse da destinare al reinvestimento in ulteriori agevolazioni finanziarie, oggetto di nuova programmazione, confermando pertanto l'invarianza derivante dalla suddetta compensazione”*.

Si prende atto di quanto precisato dalla Regione in argomento, riscontrando, tuttavia, che del meccanismo così come sopra specificato non vi è traccia nella lettera della disposizione in parola, tant'è appunto che, come viene altresì precisato dallo stesso

Ente, nella versione iniziale della relazione tecnico finanziaria a corredo del disegno di legge presentato dalla Giunta al Consiglio si faceva comunque riferimento alla presenza di oneri “*non quantificati ma senza effetti sugli equilibri entrata/spesa*”; motivo per cui la relazione tecnico finanziaria conclusiva avrebbe forse dovuto meglio precisare il funzionamento del predetto meccanismo di compensazioni.

Peraltro, si evidenzia che, anche in un’ottica di maggiore trasparenza delle scelte finanziarie dell’Ente, a cui del resto risponde lo strumento della relazione tecnico finanziaria, sarebbe stato opportuno procedere a tale esplicitazione in quella stessa sede.

Si fa, inoltre, presente che, come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), nel caso di specie, la legge in esame reperisce la propria copertura con riferimento a risorse presenti in poste del bilancio 2019-2021, individuate tramite indicazione della missione e del programma, senza tuttavia dimostrare l’effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali attinge, e rinviando ai bilanci finanziari dal 2022 al 2025 uno stanziamento corrispondente.

Legge Regionale n. 11 del 27/03/2019 (entrata in vigore il 19/04/2019) - Modifiche normative e cartografiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)

Istituzione di nuove aree naturali protette e allargamento di aree preesistenti

Il disegno di legge n. 330 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 25 ottobre 2018.

La L.R. n. 11/2019 disciplina l’istituzione di nuove aree naturali protette e l’allargamento delle aree preesistenti in Piemonte, in taluni casi con il cambio di denominazione o il passaggio dallo *status* di riserva a quello di parco naturale.

La legge apporta modifiche soprattutto di tipo cartografico al testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità, di cui alla L.R. n. 19/2009, istituendo nuove aree naturali protette o modificandone i confini con conseguente individuazione del competente ente gestore.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall’Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale,

l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione ambiente, Settore biodiversità e aree naturali.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 17, sancisce che *“dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Da quanto sopra esplicitato ne deriva che l'intervento normativo non ha impatto finanziario.

Legge Regionale n. 12 del 05/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 30 (Norme per la tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto)

Disposizioni in materia di tecniche di smaltimento dell'amianto e di prevenzione dei rischi derivanti dal suo utilizzo

La proposta di legge n. 180 del 19 novembre 2015 è di iniziativa consiliare.

Le modifiche ed integrazioni apportate dalla L.R. n. 12/2019 alla L.R. n. 30/2008, recante *"Norme per la tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto"*, intendono dare attuazione a quanto disposto dal Piano nazionale amianto e dai Piani regionali amianto, susseguitesi nel tempo. Detti Piani hanno evidenziato la necessità:

- di promuovere la ricerca e la sperimentazione di metodi alternativi allo smaltimento in discarica, anche in considerazione del fatto che eventuali nuove tecniche di recupero in sicurezza di tali materiali possono comportare decisivi risparmi di risorse finanziarie pubbliche, in conseguenza della riduzione dei costi di smaltimento;
- di individuare appositi siti per il loro conferimento.

Tra le novità introdotte dalla legge oggetto d'esame vi sono la promozione da parte della Regione della definizione di linee guida per l'impiego di siti estrattivi inattivi per lo smaltimento dell'amianto e la sperimentazione di tecniche alternative allo smaltimento dell'amianto in discarica. Si prevede, inoltre, la promozione di una fattiva collaborazione con le strutture accademiche, in raccordo con il Centro regionale per la ricerca, sorveglianza e prevenzione dei rischi da amianto e con l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (Arpa), per attività finalizzate alla valutazione dell'efficienza, applicabilità e sostenibilità ambientale ed economica di metodologie alternative allo smaltimento dell'amianto in discarica.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione ambiente e tutela del territorio, Settore servizi ambientali.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 4, sancisce che *"dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto all'attuazione degli interventi, delle linee guida e delle misure di cui alla presente legge si fa fronte con le risorse già disciplinate dall'ordinamento regionale, nei limiti delle risorse stanziare a finanziamento della L.R. n. 30/2008"*.

Si evidenziano, per il provvedimento legislativo in esame, quanto alla tecnica di copertura finanziaria, le criticità, già rilevate per altri provvedimenti, legate al rinvio generico a risorse *"già disciplinate dall'ordinamento regionale, nei limiti delle risorse stanziare a finanziamento della L.R. n. 30/2008"*, senza però che nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva si dia conto della effettiva disponibilità nell'ambito della citata legge cui si rinvia. Nella relazione tecnica, infatti, viene solo indicato genericamente

che per l'attivazione di nuovi bandi di contributo regionale ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 30/2008, cui si fa rinvio, le risorse recentemente stanziare sulle annualità 2019-2020 sono pari ad euro 2.050.000,00 - alla missione 9, programma 2, capitolo 217244 -, senza precisare però le ragioni che permetterebbero di individuare la capienza necessaria per i nuovi interventi nell'ambito della copertura prevista per il provvedimento previgente.

Legge Regionale n. 13 del 05/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alle leggi regionali 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento) e 15 gennaio 1973, n. 3 (Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli asili-nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione)

La proposta di legge n. 257 del 1° giugno 2017 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 13/2019 introduce modifiche legislative alla L.R. n. 1/2004 ed alla L.R. n. 3/1973, richiamando i principi costituzionali in tema di promozione degli strumenti di sostegno delle politiche familiari, regolando più dettagliatamente i centri per le famiglie, disciplinando più analiticamente le iniziative di conciliazione dei tempi della famiglia con i tempi dei servizi e i tempi di lavoro. Tali modifiche aggiornano, altresì, la normativa vigente alle nuove esigenze sociali, disciplinando i nidi d'infanzia nell'ambito della loro costruzione ed impianto e nell'ambito della loro gestione e controllo.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli

oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

La clausola di invarianza, di cui all'art. 8, sancisce che *“dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Con riguardo al provvedimento legislativo in esame, non pare convincente la previsione della clausola di invarianza della spesa, a fronte di una serie di nuovi interventi previsti dalla legge in esame; e ciò pur in presenza di un'analitica spiegazione, nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva, di cui si dà atto positivamente, secondo la quale però gli stessi nuovi interventi previsti dalla legge in parola risulterebbero assorbiti da precedenti finanziamenti, sia regionali che statali o comunitari.

Tuttavia, sul punto – si ribadisce –, non è chiaro come stanziamenti già previsti per finalità, anche omogenee, ma connesse a diversi provvedimenti di legge, possano essere comprensivi anche di successive finalità senza che vengano esplicitate le ragioni di tale sopravvenuta capienza.

Legge Regionale n. 14 del 05/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna

Nuove disposizioni regionali per la promozione e lo sviluppo sociale ed economico delle zone montane

Il disegno di legge n. 332 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 9 novembre 2018.

La L.R. n. 14/2019 è conseguente ad un percorso, durato nel corso degli anni, che ha portato alla graduale messa in liquidazione delle Comunità montane e alla nascita delle Unioni montane quali nuove forme di gestione associata delle funzioni fondamentali per il territorio montano regionale. La legge regionale, operando nel quadro delle finalità fissate dall' art. 44, secondo comma, della Costituzione e in attuazione delle disposizioni di cui alla L. n. 97/1994 (Nuove disposizioni per le zone montane), di cui alla L. n. 158/2017 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei

piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) e di cui all' art. 8 dello Statuto della Regione Piemonte, riconoscendo la specificità delle aree montane, ne promuove lo sviluppo sociale ed economico, ai fini della riduzione delle sperequazioni e delle diseguaglianze e persegue il riequilibrio delle condizioni di esistenza delle popolazioni montane, la salvaguardia del territorio e la valorizzazione delle risorse culturali e delle tradizioni locali.

La L.R. n. 14/2019 identifica nelle Unioni montane, vale a dire l'unione dei comuni costituita in prevalenza da comuni montani, la forma organizzativa dei comuni idonea a rendere effettive, in armonia con le specifiche politiche settoriali regionali, le misure di promozione e sviluppo economico, di tutela e valorizzazione dei territori montani. In base a quanto stabilito dalla legge regionale le unioni montane, tra le altre funzioni:

- gestiscono il territorio montano attraverso la programmazione e realizzazione di interventi volti alla tutela e alla promozione delle risorse naturali, al fine di garantire continuità nella fornitura di servizi ecosistemici ed anche attraverso la sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale del territorio montano;
- organizzano e amministrano, in coordinamento con l'Agenzia per la mobilità piemontese, nelle aree a domanda debole i servizi di trasporto pubblico e provvedono all'approvazione di nuovi impianti a fune, di ammodernamento di quelli esistenti, nonché di vigilanza dell'esercizio degli stessi;
- promuovono e gestiscono l'associazionismo fondiario e le iniziative volte al recupero dei terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati;
- riconoscono le scuole di sci e verificano periodicamente la persistenza delle condizioni per detto riconoscimento;
- promuovono le vocazioni produttive del territorio montano, nonché la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali.

La L.R. n. 14/2019 individua gli strumenti utili per lo sviluppo socio-economico delle zone montane, tra cui:

- il Programma annuale di attuazione per la montagna che ha il compito di individuare gli interventi regionali per mantenere e incrementare i punti di forza del

territorio montano, le azioni per la promozione e la valorizzazione della montagna, nonché le disponibilità complessive di spesa per l'attuazione del piano stesso;

- l'Osservatorio regionale per la montagna che ha il compito di acquisire gli elementi informativi necessari per la conoscenza delle caratteristiche socio-economiche, ambientali e territoriali del territorio montano;
- il Fondo regionale per la montagna.

La relazione tecnico finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (D.U.P. n. 60/2018 e D.G.R. n. 1- 6667/2018).

Agli atti è stato acquisito, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, il parere preventivo sopra richiamato.

L'articolo 35 (Disposizioni finanziarie) quantifica il contributo regionale come segue:

“1. Agli oneri per la costituzione del fondo regionale per la montagna quantificati in euro 10.498.946,48 per l'anno 2019 e in euro 11.930.621,00 per ciascun anno del biennio 2020-2021, iscritti nella missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 09.07 (Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli comuni) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021, si fa fronte con le risorse finanziarie allocate nella medesima missione e programma del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

2. Agli oneri per i servizi essenziali a favore della popolazione residente nei territori montani e rurali svantaggiati, quantificati in euro 528.000,00 per l'anno 2019 e in euro 600.000,00 per ciascun anno del biennio 2020-2021, iscritti nella missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 09.07 (Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli comuni) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021, si fa fronte con le risorse finanziarie allocate nella medesima missione e programma del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

3. Agli oneri per l'incentivazione alle associazioni rappresentative delle autonomie locali, quantificati in euro 150.000,00 per ciascun anno del triennio 2019-2021, da iscriversi in un nuovo capitolo di spesa denominato "Contributi per progetti delle Associazioni delle Autonomie locali" nella missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali), programma 01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) del bilancio di previsione 2019-2021,

si fa fronte con le risorse finanziarie già iscritte nella medesima missione e programma del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.”.

In relazione al testo finale del disegno di legge, approvato dall’Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”*, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione opere pubbliche, difesa del suolo, montagna, foreste, protezione civile, trasporti e logistica, Settore attività giuridica e amministrativa.

La quantificazione degli oneri nell’ambito del Fondo regionale per la montagna, di cui all’art. 11, in base alla relazione tecnico-finanziaria, è operata attraverso l’utilizzo del criterio della spesa storica riferita al funzionamento degli enti montani e al finanziamento di specifici progetti per la valorizzazione e lo sviluppo della montagna o, ancora, in relazione al costo dei bandi finalizzati al mantenimento e lo sviluppo dei servizi essenziali in territorio montano, e ciò non pare molto coerente con una logica che si evolva dal criterio del costo storico per orientarsi verso una definizione della quantificazione degli oneri che prenda le mosse da una preliminare effettiva ricognizione delle esigenze e fissazione degli obiettivi, in coerenza con le finalità che lo specifico intervento legislativo si pone in merito ai servizi e alle attività di promozione che intende erogare e garantire per il territorio.

Quanto poi alla tecnica di copertura degli oneri finanziari emergenti, fra l’altro per importi significativi (importo complessivo di euro 34.360.188,48 per il finanziamento del fondo regionale per la montagna e per la partecipazione alle spese di funzionamento delle unioni montane), nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva si fa di nuovo generico riferimento *“alle risorse finanziarie già allocate nel capitolo 151888 della corrispondente missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente),*

programma 09.07 (Sviluppo sostenibile del territorio montano, piccoli comuni) del bilancio di previsione finanziario 2019/2021", ma senza che vengano specificate le ragioni per cui vi sarebbe l'effettiva disponibilità di tali risorse nel capitolo indicato.

Legge Regionale n. 15 del 09/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Disposizioni per il consolidamento della rete di assistenza per la salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza

Legge sulla neuropsichiatria infantile

La proposta di legge n. 303 del 7 giugno 2018 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 15/2019 si pone l'obiettivo di rafforzare e rendere omogenee sul territorio piemontese le modalità e le forme di tutela della salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza, attraverso la realizzazione di un sistema informativo unico di raccolta dei dati epidemiologici e di assistenza.

La Regione provvede ad acquisire e monitorare i flussi informativi provenienti da tutte le figure professionali a cui è affidata l'assistenza della persona minore all'interno delle strutture sanitarie che svolgono funzioni di tutela della salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza. La Rete di assistenza neurologica, psicologica, psichiatrica riabilitativa per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta un importante patrimonio del Servizio Sanitario Regionale, è un riferimento per le famiglie che affrontano aspetti delicati della crescita dei propri figli, e, inoltre, è un punto di raccordo tra servizi che si occupano dei bambini e dei ragazzi, come ad esempio la scuola, i servizi sociali, le forze dell'ordine e le associazioni.

L'art. 3 (Rete informatica) della L.R. n. 15/2019 prevede che:

"1. La Regione organizza e gestisce le informazioni di cui all'articolo 2 all'interno di una rete informatica regionale unica che rappresenta un sistema informativo multidisciplinare interoperabile con l'ecosistema regionale di sanità digitale.

2. L'alimentazione della rete informatica regionale di cui al comma 1 costituisce debito informativo per le strutture sanitarie a cui è affidata la tutela della salute neuropsichica dell'età evolutiva e dell'adolescenza.

3. Le informazioni di cui al comma 1, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, sono trattati nella rete informatica con strumenti elettronici e reti telematiche per finalità di cura, finalità amministrative, finalità di ricerca e di governo dei processi.

4. Hanno accesso alla rete informatica di cui al comma 1 tutti gli operatori che erogano prestazioni in favore di minori con problemi di salute neuropsichica nell'ambito del servizio sanitario regionale.

5. La Giunta regionale, a seguito di una valutazione comparativa delle soluzioni indicate nell'articolo 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e previo parere della commissione consiliare competente, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, disciplina con proprio provvedimento le modalità di realizzazione e di gestione della rete informatica di cui al presente articolo e pianifica le attività formative e di aggiornamento destinate agli operatori dei servizi coinvolti”.

Le procedure regionali cui fa riferimento l'articolo sopra richiamato prevedono la predisposizione dei seguenti atti propedeutici:

- analisi comparativa ai sensi dell'art. 68 del D.Lgs. n. 82/2005 (CAD);
- applicazione art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti) con espresso parere di congruità tecnico economica da parte del Settore sistemi informativi della Direzione regionale Segretariato Generale.

La quantificazione degli oneri stimata per la realizzazione della rete informatica di cui all'art. 3 della legge, nelle more di una valutazione comparativa delle soluzioni sopra indicate e nel rispetto del Codice dei contratti, è pari ad un importo di competenza annuo non eccedente i 350.000 euro per ciascun anno del biennio 2020 – 2021, in quanto sulla base delle informazioni desumibili ed approfondite con l'ASL CN1, si è ipotizzato l'avvio della nuova soluzione informatica per la rete neuropsichiatria, di cui alla legge, a partire dal 2020 ed il mantenimento della situazione presso l'ASL CN1 nell'anno 2019. Tale quantificazione, da un lato, si basa su esperienze già effettuate nell'ambito regionale, relativamente ad una “Rete di Assistenza Neurologica, Psicologica, Psichiatrica Riabilitativa per l'infanzia e l'adolescenza”, di cui alla D.G.R. N. n. 36-27998 del 02/08/1999, con cui sono state approvate le indicazioni alle Aziende sanitarie regionali per lo sviluppo della rete di assistenza neuropsichiatria dell'età evolutiva e dell'adolescenza e con la successiva D.G.R. N. n. 32-6779 del 29/07/2002, relativa alla raccolta dei dati presso l'ASL CN1, in considerazione dell'esperienza maturata nella gestione del sistema NPI.Net e che prevedeva l'assegnazione all'ASL CN1 di adeguati finanziamenti regionali per il proseguimento dell'attività in argomento (per importi pari a 203.000 euro annui); dall'altro lato, la quantificazione si

basa sull'esigenza di dover implementare una rete che risponda alle sopravvenute esigenze relative al rispetto del trattamento dei dati personali su piattaforme digitali. Per la copertura degli oneri emarginati, l'art. 9 (Norma finanziaria) prevede quanto segue:

"1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati per un importo massimo pari a euro 350.000,00 per ciascun anno del biennio 2020-2021, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario regionale-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021".

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione sanità, Settore controllo di gestione, sistemi informativi, logistica sanitaria e coordinamento acquisti. Si rileva che, con particolare riferimento alla costruzione di una rete informatica di neuropsichiatria, la quantificazione degli oneri, sempre sulla base della relazione tecnico-finanziaria, non appare individuata con criteri sufficientemente determinati in quanto, da un lato, si fa riferimento ad una esperienza pregressa risalente, però, al 1999, dall'altro, all'"esigenza di dover implementare una rete che risponda alle sopravvenute esigenze relative al rispetto del trattamento dei dati personali su piattaforme digitali".

Inoltre, si osserva, anche in questo caso, l'utilizzo della tecnica di copertura degli oneri finanziari emergenti attraverso il rinvio generico alle risorse già allocate in bilancio nei competenti missione e programma.

Legge Regionale n. 16 del 09/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Istituzione del Fattore famiglia

Legge sul Fattore famiglia

La proposta di legge n. 250 dell'8 maggio 2017 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 16/2019 si propone la concreta attuazione dei principi costituzionali relativi alla famiglia, introducendo un indicatore sintetico della situazione reddituale, il Fattore famiglia piemontese, come strumento per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione Piemonte, che tenga conto della composizione del nucleo familiare, della sua numerosità e della presenza di situazioni di svantaggio come disabilità e presenza di anziani non autosufficienti.

Il Fattore famiglia è definito come un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che integra quelli già previsti. La legge ne individua gli ambiti di applicazione (prestazioni sociali, sanitarie e assistenziali, servizi scolastici, formativi e universitari, trasporto pubblico locale e sostegno abitativo) ed i criteri e le modalità attuative, a cui la Giunta deve attenersi nella definizione di un apposito provvedimento di vigenza triennale. La legge vincola i benefici previsti per i nuclei familiari in regola con gli adempimenti fiscali regionali.

Con la legge in esame è istituito l'Osservatorio regionale per l'attuazione del Fattore famiglia, che dura in carica tre anni ed è composto da associazioni regionali, Consiglieri regionali, un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dall'Assessore regionale competente.

Per la copertura degli oneri di cui agli artt. 3 e 7 della legge, l'art. 8 (Norma finanziaria) prevede quanto segue:

“1. Agli oneri derivanti dalla fase di prima applicazione dell'articolo 3, quantificati in euro 150.000,00 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, si fa fronte con le risorse già allocate nella missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.05 (Interventi per le famiglie), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

2. La dotazione iniziale del fondo di cui all'articolo 7 è pari a euro 50.000,00 per ciascun anno del triennio 2019-2021 e trova copertura nelle risorse già allocate nella missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.05 (Interventi per le famiglie), titolo I (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.”.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

La legge *de qua* risulta rispondente all'esigenza di una coerente quantificazione degli oneri, in quanto si evince dalla relazione tecnico-finanziaria che l'individuazione degli oneri viene fatta a partire dalla esperienza simile della Regione Lombardia, calata sulla realtà del territorio piemontese, e considerando precisi indici, quali il numero e la tipologia dei nuclei familiari (compresi i nuclei monoparentali o con 5 o più componenti).

Non del tutto convincente, invece, anche in questo caso, risulta essere la tecnica di copertura finanziaria degli oneri emergenti attraverso il generico rinvio alla missione e al programma competenti, *“la cui disponibilità - si legge nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva - è garantita dalle risorse presenti nel capitolo 179629”*, ma senza dare ulteriori spiegazioni in merito alla effettiva disponibilità.

Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 30 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 69 del 13/06/2019), relativamente all'art. 3, comma 1, lettera a), ed all'art. 4, per la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione.

Con la sentenza n. 91 del 07/04/2020, depositata il 15/05/2020, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della L.R. n. 16/2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in

riferimento all'art. 117, comma 2, lettera m), e comma 3, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e all'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. La Corte costituzionale dichiara, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge regionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Legge Regionale n. 17 del 09/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo

Legge sull'invecchiamento attivo

La proposta di legge n. 290 del 21 marzo 2018 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 17/2019 intende riconoscere e valorizzare il ruolo delle persone anziane all'interno della comunità, promuovendone la partecipazione e supportandone le attività in un'ottica di benessere personale e sociale.

La legge individua una serie di finalità che la Regione deve perseguire nell'ambito delle proprie competenze:

- favorire il mantenimento e il potenziamento della autonomia, della salute psico-fisica e delle relazioni delle persone anziane;
- valorizzare le loro esperienze;
- contrastare i fenomeni di esclusione e discriminazione.

Ai fini della legge sono considerate anziane le persone ultra sessantacinquenni e per invecchiamento attivo si intende la capacità di ridefinire e aggiornare il proprio progetto di vita, cogliendo opportunità di benessere, di partecipazione e di attività.

I soggetti attuatori sono gli enti locali, le aziende sanitarie, il mondo della formazione, le associazioni di volontariato. Gli ambiti individuati sono: la partecipazione, le politiche familiari, la formazione permanente e il completamento dell'attività lavorativa, la prevenzione, il benessere e la salute, la cultura e il tempo libero, l'impegno sociale e il volontariato civico.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore

programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 19, sancisce che:

- “1. Dalla presente legge non derivano maggiori oneri a carico del bilancio regionale.*
- 2. L'attuazione delle disposizioni della presente legge avviene tramite le risorse umane, strumentali e finanziarie reperibili nell'ordinamento regionale.”.*

Con riguardo al provvedimento legislativo in esame, come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga 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 attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale; anche a fronte, peraltro, con riguardo ad alcune disposizioni della legge in parola, del rinvio generico alle risorse finanziarie reperibili nell'ordinamento regionale a legislazione vigente, che, pertanto, fa presumere l'emersione di oneri finanziari nonostante la presunta invarianza della spesa.

Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 30 maggio 2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 68 del 05/06/2019), relativamente all'art. 12, comma 2, ed all'art. 14, per la violazione degli articoli 2, 3, 118 e 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

Legge Regionale n. 18 del 09/04/2019 (entrata in vigore il 26/04/2019) - Disposizioni in materia di sostegno ai mutui destinati alla prima casa

Sostegno ai mutui per la prima casa

La proposta di legge n. 234 del 19 gennaio 2017 è di iniziativa consiliare.

Al fine di contenere il disagio sociale connesso ai problemi abitativi e di concorrere a mantenere la proprietà della prima casa di abitazione per chi ha un mutuo in corso di pagamento, la L.R. n. 18/2019 prevede che la Regione possa concedere contributi a favore dei mutuatari in difficoltà nel pagamento delle rate del mutuo per sopravvenute e temporanee situazioni (perdita del lavoro o lavori precari e non continuativi) che incidono negativamente sulla situazione economica del nucleo familiare. I contributi vengono erogati alle Agenzie sociali per la locazione (ASLo), che già svolgono il compito di assistere le famiglie che sottoscrivono un contratto di affitto a canone calmierato, non potendo accedere al libero mercato degli affitti. I contributi regionali sono destinati ai titolari di mutui prima casa in possesso dei medesimi requisiti soggettivi previsti per le misure di sostegno all'affitto. L'abitazione oggetto di sostegno non deve essere classificata come abitazione di lusso.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coesione sociale, Settore edilizia sociale.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 5, sancisce che:

- "1. Dalla presente legge non derivano maggiori oneri a carico del bilancio regionale.*
- 2. L'attuazione delle disposizioni della presente legge avviene tramite le risorse finanziarie reperite nel bilancio regionale per la misura di intervento denominata ASLo".*

La disposizione richiamata appare contraddittoria, in quanto al primo comma sembrerebbe affermare l'invarianza finanziaria, ma al secondo comma fa riferimento a risorse già inserite in bilancio per l'attuazione delle disposizioni di cui al medesimo provvedimento.

Come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), anche in questo caso, proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga 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 attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

In realtà, in alcune delle disposizioni del provvedimento legislativo in esame vengono individuati precisi oneri finanziari, ma ad invarianza della spesa, cioè con rinvio alle risorse già allocate nel bilancio regionale, senza ulteriori specificazioni in merito alla effettiva disponibilità.

**Legge Regionale n. 21 del 25/09/2019 (entrata in vigore l'11/10/2019) -
Rideterminazione degli assegni vitalizi in attuazione dell'articolo 1, commi 965, 966
e 967 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 - 2021)**

Rideterminazione vitalizi nella Regione Piemonte

La proposta di legge n. 3 del 4 settembre 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 21/2019 reca, in attuazione dell'articolo 1, commi 965, 966 e 967 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e Bilancio pluriennale per il triennio 2019 - 2021), disposizioni che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa, impongono di provvedere alla rideterminazione, con il metodo di calcolo contributivo dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere, nei confronti di coloro che abbiano rivestito le cariche di Presidente della Regione, di Consigliere o di Assessore regionale, sulla base di criteri e parametri che sono stati determinati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, secondo modalità sancite nell'Intesa del 3 aprile 2019, pena una decurtazione percentuale pari al 20% dei trasferimenti erariali (al netto di quelli destinati al finanziamento del

Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali, delle non autosufficienze e del trasporto pubblico locale) per le regioni inadempienti.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Agli atti è stata acquisita, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, l'attestazione finale, sopra richiamata, rettificata a correzione dell'errore materiale contenuto nell'attestazione originariamente trasmessa, che conferma l'assenza di oneri in seno al provvedimento.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, predisposta dalla struttura del Consiglio regionale dedicata congiuntamente alla Direzione risorse finanziarie della Giunta regionale e alle Direzioni regionali competenti per materia della Giunta stessa.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 6, sancisce che *"dalla presente legge non derivano maggiori oneri a carico del bilancio della Regione"*.

Con riguardo al provvedimento legislativo in esame si dà positivamente atto della circostanza che, nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva, viene dato conto del risparmio di spesa che presumibilmente deriverà dall'entrata a regime del medesimo provvedimento; in particolare, viene evidenziato che, considerato che la norma in parola trova applicazione dal 1° gennaio 2020, con il bilancio per gli esercizi 2020-2022-2022 si procederà a dimensionare in riduzione gli stanziamenti nel bilancio del Consiglio regionale, proporzionandoli alla stima di spesa comprensiva della riduzione annua complessiva derivante dalla modifica legislativa (di circa euro 680.000,00 annui).

Legge Regionale n. 25 del 23/12/2019 (entrata in vigore il 24/12/2019) - Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 novembre 1972, n. 12 (Funzionamento dei Gruppi consiliari) e alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato)

Modifica alle leggi sul funzionamento dei Gruppi consiliari e sull'organizzazione degli uffici di comunicazione

La proposta di legge n. 67 del 16 dicembre 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 25/2019 modifica la L.R. n. 12/1972 (Funzionamento dei Gruppi consiliari) e la L.R. n. 39/1998 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato), introducendo norme volte all'utilizzo dei risparmi di spesa dell'anno precedente in quello successivo, relativamente ai Gruppi consiliari e agli Uffici di Comunicazione della Giunta e del Consiglio regionale.

L'articolo 1, modificando l'articolo 2 della L.R. n. 12/1972, prevede che la spesa annuale per l'esplicazione delle funzioni istituzionali dei gruppi consiliari, non utilizzata in ciascun esercizio, sia portata in aumento della disponibilità di spesa per l'anno successivo e, comunque, non oltre la fine della legislatura.

L'articolo 2, modificando l'articolo 1 della L.R. n. 39/1998, dispone che le risorse finanziarie necessarie all'utilizzo del personale addetto agli uffici di comunicazione della Giunta e del Consiglio regionale, non utilizzate in ciascun anno, siano portate in aumento delle disponibilità finanziarie per l'anno successivo e, comunque, non oltre la fine del mandato del Presidente, del Vice Presidente e degli Assessori della Giunta regionale, assegnatari delle risorse necessarie all'utilizzo del personale addetto agli uffici di comunicazione della Giunta regionale, nonché dei componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale assegnatari delle risorse necessarie all'utilizzo del personale addetto agli uffici di comunicazione del Consiglio regionale.

In relazione al testo finale della proposta di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018.

Agli atti è stata acquisita, con nota prot. n. 9309 del 02/07/2020, l'attestazione finale, sopra richiamata, rettificata a correzione dell'errore materiale contenuto nell'attestazione originariamente trasmessa, che conferma l'assenza di oneri in seno al provvedimento.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1- 6667/2018, predisposta dalla struttura del Consiglio regionale dedicata congiuntamente alla Direzione risorse finanziarie della Giunta regionale e alle Direzioni regionali competenti per materia della Giunta stessa.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 3, sancisce che *“dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio rispettivamente della Giunta e del Consiglio regionale”*.

In merito al provvedimento legislativo in parola, si osserva che, quanto modificato dallo stesso, innovando circa la possibilità di portare in aumento in conto all'anno successivo risorse non utilizzate nell'anno precedente, potrebbe risultare fenomeno davvero privo di impatto finanziario, come previsto dalla clausola di invarianza finanziaria inserita, ma solo se la spesa complessiva per l'esplicazione delle funzioni istituzionali dei Gruppi consiliari continuasse a rimanere quella prevista e limitata dall'articolata normativa, nazionale e regionale, di settore; in caso contrario, invece, ci sarebbe un impatto finanziario legato alla circostanza che le economie sarebbero in ogni caso utilizzate anche oltre il limite previsto.

Sul punto, peraltro, si è richiesto alla Regione, nell'ambito delle eventuali controdeduzioni da inviare alla Sezione a seguito del deferimento, di meglio specificare tale indicazione.

La Regione, con la nota acquisita al prot. n. 10198 del 30/07/2020, a riscontro del deferimento, procedeva a fornire chiarimenti, precisando, in primo luogo, che il meccanismo contabile introdotto con la Legge Regionale in parola potrebbe in astratto incrementare gli stanziamenti annuali dei capitoli di spesa interessati a seguito dell'applicazione di economie provenienti dagli esercizi precedenti; operazione che, peraltro – afferma la Regione –, sarebbe consentita dall'Allegato A all'intesa fra Stato

e Regioni del 6 dicembre 2012, contenente il modello di rendiconto per i Gruppi consiliari.

Tuttavia – viene specificato dalla Regione – si conferma *“l’invarianza complessiva della spesa”*, *“in quanto le risorse finanziarie eventualmente necessarie sono reperite nell’ambito del trasferimento annuale di risorse dalla Giunta al Consiglio, senza maggiori oneri, e dal punto di vista finanziario possono ingenerare solamente variazioni compensative tra i capitoli del bilancio del consiglio regionale”*.

“D’altro canto – conclude la Regione -, si conferma altresì che il meccanismo non può determinare il superamento dei tetti di spesa complessivi, previsti dalla normativa regionale e nazionale vigente, in considerazione anche dei monitoraggi trimestrali effettuati dagli uffici regionali sulle spese sostenute sulle risorse a disposizione dei gruppi consiliari e degli uffici di comunicazione”.

Si prende atto di quanto precisato dalla Regione sul punto, e si raccomanda, tuttavia, in ogni caso, di continuare nell’attività trimestrale di monitoraggio delle spese in modo da verificare costantemente l’andamento delle stesse alla luce dell’introdotta meccanismo contabile.

Peraltro, anche in questo caso, si evidenzia che, in un’ottica di maggiore trasparenza delle scelte finanziarie dell’Ente, a cui del resto risponde lo strumento della relazione tecnico finanziaria, sarebbe stato opportuno procedere a tale esplicitazione in quella stessa sede.

6. Considerazioni conclusive

A conclusione dell'esame dei singoli interventi legislativi emanati nel 2019 (v., *supra*, Par. nn. 4.2, 4.4 e 5), la Sezione non può che ribadire un giudizio positivo sul flusso procedurale sopra descritto, adottato congiuntamente dagli uffici di Presidenza del Consiglio regionale e dalla Giunta.

Tuttavia, si richiama, in modo critico, quanto già in precedenza evidenziato in ordine alla mancata modifica dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale, secondo cui, in caso di dubbi sull'ammissibilità dei progetti di legge, si rimette la decisione alla volontà dell'organo politico, nonché con riguardo alla mancata modifica dell'art. 34 del medesimo Regolamento (già oggetto di rilievi da parte di questa Corte), norma che consente all'organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione permanente Programmazione e Bilancio (v., *supra*, Par. n. 4.2). Di entrambe le norme si auspica la modifica, come già raccomandato nelle precedenti relazioni approvate dalla Sezione.

In particolare, per quanto concerne l'art. 82, comma 4, si riconosce che il nuovo *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 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.

Ulteriori criticità riguardano l'utilizzo della clausola di neutralità finanziaria, come sopra osservato. Sul punto, peraltro, proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in

argomento, risulterebbe opportuno attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

In argomento, in ogni caso, si dà positivamente atto della circostanza che, per l'anno in esame, 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; e ciò denota l'accoglimento da parte della Regione di quanto aveva rilevato la Sezione lo scorso anno in relazione alla opportunità 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 predetta Direzione, 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.

In tal senso, pertanto, si raccomanda, per il futuro, che tale importante implementazione sia valorizzata in massima misura rappresentando un momento di reale, effettiva e concreta verifica della presenza o assenza di oneri per il bilancio regionale, il cui esito motivato possa entrare a far parte della relazione tecnico-finanziaria conclusiva a corredo del provvedimento normativo.

Per quanto riguarda la fase iniziale di qualificazione della spesa introdotta nella legge, si osserva che il modello di relazione tecnico-finanziaria elaborato dalla Regione Piemonte, anche nell'ambito del flusso procedurale in essere, risulta, sul punto, ancora piuttosto carente e poco dettagliato, e che, per diverse leggi adottate, non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica delle spese previste; sarebbe auspicabile una implementazione del flusso medesimo in relazione a tale aspetto.

In via generale, si ribadisce, come già rimarcato nelle precedenti relazioni, la necessità che la copertura degli oneri introdotti sia individuata dal medesimo provvedimento che introduce la spesa. Peraltro, la copertura deve essere reperita ed indicata anche nel caso in cui gli oneri siano indeterminati o non compiutamente quantificati. 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 ed il programma del bilancio in corso nel quale reperire la copertura, senza dare adeguata dimostrazione, in sede di relazione tecnica, della effettiva disponibilità della copertura.

Come evidenziato nel corso della relazione, buona parte delle disposizioni onerose introdotte nel corso del 2019, per le quali il legislatore abbia individuato la copertura, mediante rinvio alle risorse presenti nel bilancio, sono risultate carenti di tale dimostrazione; specificatamente, poi, di queste, una, quella relativa all'accorpamento di enti locali (fusione), utilizza tale tecnica di copertura con riguardo al finanziamento dei contributi, *una tantum* e annuali, previsti dall'ordinamento regionale in tali ipotesi, facendo riferimento alla medesima missione e programma, quale sorta di "contenitore inesauribile" di risorse per tale tipologia di intervento legislativo, come già evidenziato nell'ambito della relazione per l'anno 2018.

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 stato ancora in grado di consentire il completo superamento della criticità rilevata; 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, nell'ambito del flusso procedurale in essere, l'acquisizione dell'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, le relazioni tecnico finanziarie accompagnatorie delle leggi non sono risultate ancora in grado di dimostrare l'effettiva disponibilità, nelle poste di bilancio richiamate, delle risorse necessarie alla copertura degli oneri previsti.

In tal senso, sarebbe auspicabile, anche quale strumento di trasparenza e di *accountability* nei confronti dei cittadini contribuenti, tenuto conto, peraltro, che tutte le fasi dell'*iter* di adozione dei provvedimenti legislativi comprese le varie relazioni tecnico finanziarie sono oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, che intervenga, in sede di relazione tecnico-finanziaria, un'integrazione specifica che evidenzi l'effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli che

presentano un'eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro 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. Permane, inoltre, la difficoltà di individuare gli oneri impliciti o indiretti introdotti dalle nuove leggi. In molti casi, come sopra evidenziato, alcune norme avrebbero richiesto un maggior grado di analisi, nell'ambito della relazione tecnica, dell'effettiva invarianza finanziaria, mentre per altre si è rilevata la presenza, nonostante la clausola di neutralità, di un impatto economico che non è stato esplicitato dal legislatore regionale e di cui, pertanto, non si è tenuto conto in sede di individuazione delle coperture.

Anche la fase di quantificazione degli oneri non pare ancora del tutto soddisfacente, nonostante l'introduzione del flusso procedurale abbia ovviato a molte delle criticità già evidenziate per gli esercizi precedenti; infatti, come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, permangono criticità in relazione ai criteri di quantificazione, a volte non sufficientemente determinati secondo i requisiti di credibilità, non arbitrarietà ed appropriatezza, o determinati in una prospettiva non più coerente con l'attuale quadro normativo. 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. 4.4 e 5).

Conclusivamente, pertanto, la Sezione auspica che il processo avviato con il flusso procedurale adottato nel 2018, congiuntamente dal Consiglio e dalla Giunta, qualora opportunamente implementato, possa condurre al completo superamento delle criticità evidenziate, in quanto 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.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha, in proposito, a più riprese rimarcato che l'equilibrio tendenziale di bilancio *“consiste nella continua ricerca di un armonico e*

simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (Corte cost. sentenza n. 6/2017, n. 250/2013).