



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE  
ADOTTATE SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE  
PIEMONTE PUBBLICATE NELL'ANNO 2022**

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

Primo Referendario Laura Alesiani

Referendario Massimiliano Carnia

**Adunanza del 27 aprile 2023**







# CORTE DEI CONTI

---

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

### **RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE PIEMONTE PUBBLICATE NELL'ANNO 2022**

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

*Primo Referendario Laura Alesiani  
Referendario Massimiliano Carnia*

RICERCHE E ANALISI:

Patrizia Benvenuti

Daniela Geraldini





# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 73/2023/SRCPIE/RQ

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario relatore
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario relatore
Dott.	Andrea CARAPPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

### **Nell'adunanza pubblica del 27 aprile 2023**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, commi 2 e 8, del Decreto Legislativo 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in Legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 81 della Costituzione;

Vista la Legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto l'art. 38 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i.;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie del 26 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR;

Vista, altresì, la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie del 01/06/2021, n. 8/SEZAUT/2021/INPR;

Vista la deliberazione 23/2023/SRCPIE/INPR dell'8 febbraio 2023 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno corrente;

Vista l'ordinanza n. 11/2023 del 16 marzo 2023 con cui è stata assegnata al Primo Referendario Dott.ssa Laura Alesiani e al Referendario Dott. Massimiliano Carnia la predisposizione della Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Piemonte pubblicate nell'anno 2022;

Vista l'ordinanza n. 20/ 2023 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza pubblica, invitando l'Ente a trasmettere ulteriore documentazione al fine di completare il quadro conoscitivo già fornito a seguito degli elementi istruttori in precedenza trasmessi;

Considerato che in data 27 aprile 2023, con nota assunta al protocollo della Sezione al n. 4464, la Regione Piemonte ha trasmesso le proprie controdeduzioni;

Intervenuti in adunanza per la Regione Piemonte, il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Presidente della I<sup>^</sup> Commissione, Dott. Carlo Riva Vercellotti, il Vice Direttore della Direzione Processo legislativo, dott. Fabio Poppi, il Vice Direttore della Direzione Processo legislativo, Dott.ssa Silvia Salvai, il Direttore del Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta regionale, Dott. Giovanni Lepri, il Dirigente Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta, Dott. Alessandro Bottazzi, il Funzionario del Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta regionale, Dott.ssa Vita Sapuppo;

Uditi i Magistrati relatori Dott.ssa Laura Alesiani e Dott. Massimiliano Carnia;

Uditi, per la Regione Piemonte, il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, il Presidente della Commissione I, il Presidente della I<sup>^</sup> Commissione, Dott. Carlo Riva Vercellotti, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Dirigente Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta, Dott. Alessandro Bottazzi, intervenuti in udienza.

### **DELIBERA**

Di approvare la "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Piemonte pubblicate nell'anno 2022", che costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Raccomanda alla Regione l'osservanza delle prescrizioni contenute nel paragrafo 6, "Considerazioni conclusive" della Relazione.

Dispone, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D.L. n. 174/2012, conv. nella L. n. 213/12 e s.m.i, la trasmissione della presente delibera e dell'allegata relazione al Presidente del Consiglio della Regione Piemonte.

Dispone, ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del D.L. n. 174/2012, conv. nella L. n. 213/12 e s.m.i, la trasmissione della presente delibera e dell'allegata relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Così deliberato in Torino nella Camera di consiglio del giorno 27 aprile 2023

I Magistrati Relatori

Il Presidente

f.to Dott.ssa Laura Alesiani

f.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

f.to Dott. Massimiliano Carnia

Depositato in Segreteria il **25 luglio 2023**

Il Funzionario preposto

f.to Margherita Ragonese





## Sommario

1. Introduzione.....	2
2. Quadro normativo e giurisprudenziale generale .....	3
3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte .....	12
4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte.....	13
4.1 L'istruttoria .....	13
4.2 Analisi del flusso procedurale .....	15
4.3 L'individuazione delle leggi oggetto di esame.....	21
4.4 Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità.....	23
5. Esame delle singole leggi regionali .....	37
6. Considerazioni conclusive .....	118

## 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, la deliberazione n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018, la deliberazione n. 95/2020/RQ, con riferimento all'esercizio 2019, la deliberazione n. 102/2021/RQ con riguardo all'esercizio 2020, ed, infine, la deliberazione n. 82/2022/RQ con riguardo all'esercizio 2021.

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

Sul tema occorre, poi, richiamare la pronuncia della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 8/SEZAUT/2021/INPR depositata il 1°/06/2021, con la quale sono state adottate le ulteriori *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni,*

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

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 pluriennale<sup>1</sup>, e l'art. 49, sui fondi speciali<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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<sup>1</sup> 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”*.

<sup>2</sup> 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 iscriverne in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime. 3. I fondi di cui al comma 1 sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale. 4. Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalità di cui al comma 2, 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”*.

bilancio “sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia (con le disposizioni impugnate) coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell’art. 81, quarto (oggi terzo) comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”(sentenza n. 192/2012)» (sentenza n. 184/2016)” (Corte costituzionale n. 274/2017).

Con la sentenza n. 244/2020, del resto, la Corte costituzionale ha riaffermato che l’«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra un’immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017); esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo “parametro inconferente”.

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

Riguardo al fondamentale principio costituzionale secondo il quale copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio “sono due facce della stessa medaglia”, la pronuncia della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR depositata il 1°/06/2021, sopra richiamata, riprendendo tale principio, ha ulteriormente approfondito il tema affermando

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

In realtà, per la Sezione delle Autonomie, quello del rapporto tra copertura degli oneri di cui alla legislazione ordinaria ed equilibrio di bilancio è un punto cruciale, che attende ancora una sistemazione definitiva a livello sia giurisprudenziale che ordinamentale; certamente, si può sostenere una notevole sinergia tra i due vincoli, nel senso che, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l’obiettivo dell’equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio.

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

In primo luogo, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenza n. 25 del 2021), gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l’effettività e la congruità di quest’ultima e, quindi, il rispetto dell’art. 81, terzo comma, Cost; si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell’adeguatezza della copertura finanziaria. La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa; in tal modo (nel caso di specie) le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all’effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (v., anche, sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

La Corte costituzionale ha, altresì, precisato la portata della relazione di cui all’art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «*puntualizzazione tecnica*» del principio

di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (v., anche, sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

La Corte costituzionale, infine, con pronuncia n. 124 del 2022, ha, da ultimo, ulteriormente ribadito che il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «*elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione*» (sentenza n. 25 del 2021)».

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

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

Con la sentenza n. 226 del 2021, la Corte costituzionale ha, poi, evidenziato che tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale di cui all'art. 81, terzo

comma, Cost. è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («*per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita*»: così la sentenza n. 147/2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha, altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel D.Lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «*[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]*»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

In particolare, con la medesima sentenza n. 226/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 29 del 2020 regionale che individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

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

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

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



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

Infine, la Corte costituzionale, con sentenza n. 155 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., ravvisando la violazione del parametro costituzionale in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla norma impugnata; d'altro canto, ha aggiunto la Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. *«impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte»* (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

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

Risulta, inoltre, interessante richiamare brevemente in questa sede alcune delle criticità evidenziate, nel corso del 2022, in occasione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri che la Corte dei conti redige in attuazione dell'articolo 17, comma 9, della Legge n. 196 del 2009 per la legislazione nazionale (Deliberazioni n. 13/SSRRCO/RQ/22 dell'11 luglio 2022, n. 41/SSRRCO/RQ/22 del 14 dicembre 2022 e n. 16/SSRRCO/RQ/23 del 6 aprile 2023), riferite rispettivamente al primo, al secondo e al terzo quadrimestre del 2022, e che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, possono riproporsi anche nell'ambito della legislazione regionale piemontese.

In primo luogo, si fa riferimento alla problematica dell'esatta configurazione delle clausole di neutralità finanziaria; occorre considerare preliminarmente che la legge di contabilità prevede, nel caso di ricorso a tali clausole, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza, anche nel 2022, di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie. Il fatto poi che dette clausole siano previste a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico (v., in tal senso, la Deliberazione n. 13/SSRRCO/RQ/22, cit.).

Peraltro, come ricorda anche la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo la sentenza n. 124 del 2022), non è sufficiente di per sé la presenza, nei dispositivi, di tale clausola per escludere oneri nel corso dell'attuazione di una normativa.

Sul punto le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno precisato: *“ Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all'implementazione delle nuove normative previste, il che accade in qualche caso. In tal ipotesi si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra. Si ricorda che una variante della fattispecie in discorso è costituita dal verificarsi di casi di copertura finanziaria esplicita su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa in base alla legge di contabilità, si osserva che praticamente mai le Relazioni tecniche danno 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. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio”* (v., in questi termini, la Deliberazione n. 13/SSRRCO/RQ/22, cit., pp. 4-5).

Inoltre, viene ricordata, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente

se gli oneri presentano tale profilo, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, v. sentenza n. 70 del 2012).

Altro aspetto metodologico di rilievo riguarda l'esigenza di una maggiore accuratezza delle Relazioni tecniche; pur nell'ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività delle medesime, continua, infatti, ad osservarsi il fenomeno di Relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere così come stimato (v. Deliberazione n. 41/SSRRCO/RQ/22, cit.).

La persistenza del fenomeno introduce comunque un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, il che vale anche se in tono minore - pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, infatti, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate ma soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) e comunque dipendenti da eventi "terzi" (cfr., in tal senso, deliberazione n. 41/SSRRCO/RQ/22, cit.).

Infine, continua a verificarsi, la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli; quanto al primo fenomeno, non appare ispirato a trasparenza un modello legislativo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè, per le modalità presentate di configurazione del dettato legislativo, una ricostruzione sistematica delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese, prevista dalla legge di contabilità.

Con riguardo poi al secondo fenomeno (clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche dissonante rispetto alla legge di contabilità, la quale prevede

singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere (v. Deliberazione n. 41/SSRRCO/RQ/22, cit.).

### **3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte**

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

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

*a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali di cui all'articolo 22, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti per nuovi programmi di sviluppo per iniziative relative a funzioni ordinarie della Regione, sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;*

*b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;*

*c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte a incrementare gli stanziamenti per spese di questa natura;*

*d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, restando escluso che eventuali entrate in conto capitale vengano utilizzate per la copertura di spese correnti.*

*2. I progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate sono corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi che s'intendono conseguire con il provvedimento. Nella relazione sono, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge”*.

A livello di normazione secondaria, il Regolamento interno del Consiglio regionale dispone che i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate siano accompagnati “*da una relazione tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture*” (art. 82, co. 1, Reg. adottato con Deliberazione C.R. n. 269-33786 del 24 luglio 2009). Il citato Regolamento interno dispone che per i progetti di legge o per le modifiche ai progetti di legge di cui sopra debba obbligatoriamente essere richiesto il parere scritto della Commissione permanente Programmazione e Bilancio (art. 34 Reg.).

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

Con riferimento alle leggi regionali promulgate nel corso dell’esercizio 2022 e oggetto di ricorso per questioni di legittimità costituzionale, si ricorda che nei confronti della Legge regionale n. 7 del 31/05/2022 è stato proposto dallo Stato, in data 28 luglio 2022, ricorso (n. 54 del 05/08/2022) ai sensi dell’art. 127 della Costituzione per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, commi 2, 5, 7; art. 8, commi 1, 6, 9; art. 13, comma 6; art. 14, commi 3, 5; art. 16; art. 18; art. 19, comma 1; art. 20; art. 21, commi 1, 3; art. 34; art. 36; art. 40; art. 41; art. 42; art. 47; art. 48. Ad oggi la questione risulta ancora pendente.

## **4. L’attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2022**

### **4.1 L’istruttoria**

Con nota acquisita agli atti con prot. n. 1937 del 02/03/2023 la Regione provvedeva a consegnare alla Sezione scrivente, per ciascuna delle leggi approvate nell’anno di riferimento, un fascicolo recante, unitamente al testo della legge, il parere di regolarità contabile nei casi di iniziativa legislativa esercitata dalla Giunta, la relazione tecnico-finanziaria conclusiva redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60, come modificata dalla deliberazione dell’Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (“Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A”) e dell’analogo

deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, come modificata dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (“Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018. Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell’allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”). La relazione in parola risulta completa della scheda, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli stessi, e della attestazione finale in ordine all’effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale.

Con nota prot. n. 2458 del 20/03/2023, questa Sezione comunicava l’avvio dell’attività di disamina della documentazione.

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

Il Presidente della Sezione, con ordinanza n. 20 del 18 aprile 2023, fissava l’adunanza pubblica per la data del 27 aprile 2023.

In tal senso, e al fine di assicurare il contraddittorio con l’Ente, la bozza della relazione predisposta dai Magistrati Istruttori veniva inviata agli Uffici competenti della Regione Piemonte, dando termine fino al 26 aprile 2023 per trasmettere eventuali controdeduzioni.

All’adunanza pubblica convocata per il 27 aprile 2023 erano presenti, in rappresentanza della Regione Piemonte: il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Presidente della I<sup>a</sup> Commissione, dott. Carlo Riva Vercellotti, il Vice Direttore della Direzione Processo legislativo, dott. Fabio Poppi, il Vice Direttore della Direzione Processo legislativo, Dott.ssa Silvia Salvai, il Direttore del Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta regionale, Dott. Giovanni Lepri, il Dirigente Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta, Dott. Alessandro Bottazzi, il Funzionario del Settore Risorse finanziarie e Bilancio della Giunta

regionale, Dott.ssa Vita Sapuppo. In relazione a quanto esposto da alcuni dei Rappresentanti della Regione nell'ambito dell'adunanza si rinvia al prosieguo della trattazione<sup>3</sup>.

Inoltre, in data 27 aprile 2023 la Regione, con nota acquisita al prot. 3527 in pari data, trasmetteva le proprie controdeduzioni nelle quali venivano specificati alcuni punti come da richiesta dei Magistrati Istruttori; in argomento si rinvia al prosieguo della trattazione e all'esame dei singoli provvedimenti legislativi.

## **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.

---

<sup>3</sup> V., *infra*, par. n. 4.4

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, n. 30/2019/RQ con riferimento al 2018, n. 95/2020/RQ con riferimento al 2019, n. 102/2021/RQ con riferimento al 2020 e n. 82/2022/RQ con riferimento al 2021 il disposto dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale che, in caso di dubbi sull'ammissibilità dei progetti di legge, rimette la decisione alla volontà dell'organo politico.

In argomento, infatti, si riconosce che l'iter procedurale introdotto ha l'indubbio merito di sottolineare che la mancanza della relazione tecnico-finanziaria dei progetti di legge recanti nuovi o maggiori oneri si riverbera negativamente sulla ricevibilità degli stessi in quanto in



contrasto con il principio di copertura delle leggi di spesa, ma va comunque ancora una volta evidenziato, in tal senso, che l'effettiva elaborazione di un'adeguata relazione tecnico-finanziaria, nonostante il suo rilievo ai fini della copertura delle leggi di spesa, viene concretamente rimessa alla sensibilità e alla scelta discrezionale del Consiglio; circostanza che non pare coerente con la imprescindibile considerazione che il Consiglio medesimo, pur nell'esplicazione della propria sovranità, non può non tenere conto di una regola, costituzionalmente garantita, quale quella della necessaria copertura delle leggi di spesa.

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

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

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

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

Più precisamente, tali Organi hanno ritenuto di intervenire nell'intento di migliorare gli aspetti relativi alla qualificazione e quantificazione della spesa introdotta, inserendo nel

corpo della relazione tecnico-finanziaria ulteriori elementi potenzialmente in grado di fornire specificazioni di dettaglio in ordine alla giustificazione della spesa prevista, alla qualificazione della stessa, nonché in ordine ad una più dettagliata motivazione della quantificazione degli oneri sottesi all'intervento legislativo posto in essere.

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

Peraltro, a corredo del nuovo modello implementato di relazione tecnico-finanziaria sono state altresì formalmente adottate, con le medesime deliberazioni sopra citate, apposite linee guida finalizzate a orientare i proponenti nella compilazione del modello di relazione in modo maggiormente consapevole, precisando il significato dei concetti giuridici e contabili utilizzati, nonché gli elementi e i dati necessari, da un lato, alla verifica della qualificazione e quantificazione della spesa, dall'altro, all'adeguatezza dell'impiego di risorse finanziarie finalizzate a dare copertura finanziaria alle disposizioni contenute nel provvedimento legislativo in corso di esame.

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

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

- introdurre elementi descrittivi più chiari e più precisi in ordine alle modalità di copertura della spesa (parte C).

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

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

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

Da ultimo, nella nota prot. n. 1937 del 2 marzo 2023 di invio della documentazione afferente alle leggi regionali del 2022, la Regione ha indicato le iniziative assunte dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale a seguito dell'analisi delle criticità evidenziate dalla Corte

nella relazione concernente la copertura finanziaria delle leggi regionali emanate nel 2021, che avrebbero condotto la Regione, nelle more di future modifiche del Regolamento interno del Consiglio regionale, ad adottare interventi volti ad assicurare una maggiore consapevolezza circa le ricadute finanziarie di ogni iniziativa legislativa. Tali iniziative consistono nell'assegnazione di tutti i progetti di legge, oltre che alla Commissione referente per materia, anche alla Commissione bilancio in sede consultiva, sia nei casi in cui il progetto iniziale contenga la formulazione di una norma finanziaria, sia nei casi di presenza di invarianza o neutralità finanziaria.

Questo, assieme ad altri interventi correttivi, è stato inserito nell'ambito di un percorso di revisione del flusso condiviso tra Giunta e Consiglio regionale, attualmente regolamentato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 202 del 2020.

Saranno, inoltre, potenziati i momenti di interlocuzione anche attraverso una maggiore informazione, nei confronti delle direzioni della Giunta, sull'elenco dei provvedimenti inseriti nella programmazione quadrimestrale dei lavori; il coinvolgimento, fin avvio dell'*iter* di ciascun provvedimento esaminato, delle strutture di Giunta competenti per materia; l'aggiornamento progressivo della relazione tecnico finanziaria già al momento dell'acquisizione del parere della Commissione Bilancio; l'acquisizione, in via propedeutica all'espressione di tale parere, di una attestazione provvisoria di regolarità contabile da parte della Direzione risorse finanziarie, suscettibile di eventuale aggiornamento successivo a seguito dell'avanzamento dell'*iter* in aula consiliare.

I contenuti essenziali dei sopra menzionati correttivi al flusso sono già stati oggetto di condivisione con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e con il Presidente della Commissione Bilancio, e sono stati sottoposti alle strutture tecniche della Giunta regionale al fine della formalizzazione di un documento definitivo, che sarà trasmesso alla Sezione scrivente a seguito dell'adozione formale.

Nell'ambito del continuo miglioramento dell'*iter* di quantificazione e copertura degli oneri finanziari contenuti nelle leggi di spesa della Regione Piemonte si inquadra, infine, l'ulteriore momento di approfondimento del tema, svoltosi durante l'audizione organizzata in data 29 marzo 2023 presso la Prima Commissione consiliare competente in materia di bilancio, alla presenza dei Direttori delle varie Direzioni regionali, in cui si sono ripercorse le varie fasi che hanno caratterizzato le modifiche dell'*iter* in parola, da parte dei competenti Organi regionali, evidenziando le criticità ancora presenti nonché gli spazi di ulteriore

miglioramento in una prospettiva di definitivo superamento delle criticità e nella logica del continuo confronto proprio a tali fini.

### 4.3 L'individuazione delle leggi oggetto di esame

Nel corso dell'anno 2022 sono state promulgate dal Consiglio regionale del Piemonte 28 leggi.

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

- Legge Regionale n. 5 del 29/04/2022 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2022-2024 - (Legge di stabilità regionale 2022);
- Legge Regionale n. 6 del 29/04/2022 - Bilancio di previsione finanziario 2022-2024;
- Legge Regionale n. 13 del 02/08/2022 - Assestamento al bilancio di previsione finanziario 2022-2024;
- Legge Regionale n. 14 del 03/08/2022 - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021;
- Legge Regionale n. 18 del 18/11/2022 - Disposizioni finanziarie e variazione del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;
- Legge Regionale n. 28 del 27/12/2022 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2023 e disposizioni finanziarie.

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/invarianza finanziaria	Fonte di copertura
n. 1 del 26 gennaio 2022 entrata in vigore il 27/01/2022	Ulteriori modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa).	NO	NEUTRALITÀ	
n. 2 del 25 marzo 2022 entrata in vigore il 29/03/2022	Ulteriori modifiche all'articolo 23 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 18 (Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale).	NO	NEUTRALITÀ	
n. 3 del 28 marzo 2022 entrata in vigore il 29/03/2022	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 4 luglio 2017, n. 10 (Disposizioni per la prevenzione delle complicanze, la diagnosi, il trattamento e il	NO	CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ SOSTITUITA CON	Copertura garantita con risorse già stanziata nel bilancio regionale e risorse umane interne all'amministrazione

	riconoscimento della rilevanza sociale dell'endometriosi)		CLAUSOLA DI INVARIANZA	
n. 4 del 28 marzo 2022 entrata in vigore il 29/03/2022	Disposizioni in materia di addizionale regionale IRPEF di adeguamento all'articolo 1, commi 2 e 5, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024)	NO	INVARIANZA	
n. 7 del 31 maggio 2022 entrata in vigore il 1° giugno 2022 <sup>4</sup>	Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia	NO	INVARIANZA	
n. 8 del 5 luglio 2022 entrata in vigore il 22/07/2022	Istituzione della giornata regionale del valore alpino	SI	NO	Risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2022/2024 oggetto di trasferimento annuale dei fondi dalla Giunta regionale al Consiglio regionale
n. 9 del 21 luglio 2022 entrata in vigore il 22/07/2022	Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422) e alla legge regionale 23 giugno 2021, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti)	NO	NEUTRALITÀ	
n. 10 del 27 luglio 2022 entrata in vigore il 28/07/2022	Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione e per il sostegno ai pazienti e alle loro famiglie	SI	NO	Copertura garantita da risorse umane e strumentali interne all'amministrazione; risorse del fondo sanitario indistinto che confluiscono annualmente nei budget assegnati annualmente alle aziende sanitarie e ospedaliere regionali; risorse statali di cui alla L. 234/2021 limitatamente agli anni 2022 e 2023; risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2022/2024
n.11 del 27 luglio 2022 entrata in vigore il 28/07/2022	Modifiche alla legge regionale 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), alla legge regionale 5 agosto 2002, n. 20 (Legge Finanziaria per l'anno 2002) e alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59')	NO	INVARIANZA	
n. 12 del 27 luglio 2022 entrata in vigore il 29/07/2022	Modifiche alla legge regionale 30 marzo 1988, n. 15 (Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo)	NO	NEUTRALITÀ	
n. 15 del 4 agosto 2022 entrata in vigore il 26/08/2022	Istituzione della Festa del Piemonte e modifiche alla legge regionale 22 aprile 1980, n. 24 (Istituzione del Centro Gianni Oberto) e alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 15 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo, della fascia della Regione Piemonte. Abrogazione delle leggi regionali 16 gennaio 1984, n. 4, 24 novembre 1995, n. 83, 17 giugno 1997, n. 36)	NO	INVARIANZA	Copertura garantita dalla rimodulazione di risorse già nella disponibilità del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2022/2024
n. 16 del 13 settembre 2022 entrata in vigore il 30/09/2022	Disposizioni concernenti l'istituzione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio	NO	INVARIANZA	Copertura garantita da risorse strumentali e personali interne
n. 17 del 28 ottobre 2022 entrata in vigore il 18/11/2022	Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti dal nucleo familiare d'origine.	SI	NO	Per gli anni 2023 e 2024 utilizzo risorse già iscritte in bilancio (Previsione 2022/2024); per gli anni successivi al 2024 copertura ai sensi dell'art. 38 D.Lgs. n. 118/2011
n.19 del 1° dicembre 2022 entrata in vigore l'8/12/2022	Intervento economico a favore dei Comuni con alta incidenza di alloggi sociali	SI	NO	Copertura garantita da variazioni compensative sull'esercizio 2022 del bilancio di previsione 2022/2024
n. 20 del 15 dicembre 2022 entrata in vigore il 31/12/2022	Promozione e valorizzazione della filiera agroalimentare brassicola regionale	SI	NO	Per gli esercizi 2023 e 2024 copertura garantita da variazioni compensative del bilancio di previsione 2022/2024; per gli

<sup>4</sup> Nei confronti della Legge regionale n. 7 del 31/05/2022 è stato proposto dallo Stato, in data 28 luglio 2022, ricorso (n. 54 del 05/08/2022) ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 5, 7; art. 8, commi 1, 6, 9; art. 13, comma 6; art. 14, commi 3, 5; art. 16; art. 18; art. 19, comma 1; art. 20; art. 21, commi 1, 3; art. 34; art. 36; art. 40; art. 41; art. 42; art. 47; art. 48. Ad oggi la questione risulta ancora pendente.

				anni successivi al 2024 copertura ai sensi dell'art. 38 D.Lgs. n. 118/2011
n.21 del 15 dicembre 2022 entrata in vigore il 31/12/2022	Modifiche alla legge regionale 1° agosto 2018, n. 11 (Disposizioni coordinate in materia di cultura)	SI	INVARIANZA	Copertura garantita da quota parte delle risorse già allocate nel Fondo per la cultura, di cui all'art. 46 della L.R. n. 11/2018, stanziata nel bilancio di previsione 2022/2024
n. 22 del 15 dicembre 2022 entrata in vigore il 31/12/2022	Iniziativa finalizzata al benessere sociale attraverso l'esercizio fisico strutturato e adattato. Istituzione dei Percorsi e delle Palestre della salute	NO	INVARIANZA	Risorse già stanziata per il finanziamento del Piano dell'invecchiamento attivo di cui alla L.R. n. 17/2019 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), come introdotte dalla L.R. n. 18/2022 (Disposizioni finanziarie e variazione di bilancio di previsione 2022-2024)
n. 23 del 15 dicembre 2022 entrata in vigore il 16/12/2022	Disposizioni sulle commissioni giudicatrici per l'accesso all'impiego regionale	SI	NO	Risorse già stanziata nel bilancio (Previsione 2022/2024)
n.24 del 15 dicembre 2022 entrata in vigore il 16/12/2022	Interventi urgenti in materia di diritto allo studio universitario	SI	NO	Copertura garantita da variazioni compensative sull'esercizio 2023 del bilancio di previsione 2022/2024
n. 25 del 20 dicembre 2022 entrata in vigore il 06/01/2023	Disposizioni concernenti l'odontoiatria solidale	NO	INVARIANZA	Risorse umane e strumentali già presenti presso la Direzione regionale competente presso la Giunta regionale e risorse interne già presente nelle aziende sanitarie
n. 26 del 20 dicembre 2022 entrata in vigore il 06/01/2023	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo)	NO	NEUTRALITÀ	
n. 27 del 27 dicembre 2022 entrata in vigore il 29/12/2022	Istituzione del Comune di Moransengo-Tonengo mediante fusione dei Comuni di Moransengo e Tonengo in Provincia di Asti	SI	NO	Per gli anni 2023 2 2024 copertura garantita da risorse già stanziata nel bilancio (Previsione 2021/2023); per gli anni 2025, 2026 e 2027 copertura garantita dai prossimi bilanci regionali

#### 4.4 Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità

Come la tabella sopra riportata evidenzia, nell'ambito di un totale di ventidue leggi esaminate, i provvedimenti, con riguardo ai quali si dichiara che non sussistono nuovi o maggiori oneri finanziari e, pertanto, per i quali non si provvede ad individuare fonti di copertura, sono quattordici (le leggi nn. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 11, 12, 15, 16, 21, 22, 25, 26). Le quattordici leggi indicate recano, infatti, una clausola di neutralità finanziaria per l'intero provvedimento.

In argomento, dall'analisi degli effetti delle norme introdotte, dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, si conferma il miglioramento in parte già rilevato 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 non irrilevante di leggi fra quelle promulgate nell'anno 2022 (quattordici) 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 dei provvedimenti normativi in questione, caratterizzati talvolta dalla modifica del precedente sistema normativo anche attraverso l'introduzione di nuovi interventi, come si esaminerà dettagliatamente nel prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 5).

Rispetto alle quattordici leggi che recano la clausola di neutralità finanziaria in parola, la Sezione ha, in proposito, rilevato profili di criticità sul piano finanziario, i quali possono determinare la presenza di oneri di tipo "indiretto" o "latente", cioè di oneri che, non essendo stati individuati e quantificati, rimangono senza copertura, con riguardo alle tre leggi regionali nn. 3, 16, 25, mentre con riguardo alle leggi n. 15, n. 21 e n. 22 sorge un problema di modalità di copertura in relazione, rispettivamente, alla presunta individuata invarianza attraverso intervento rimodulativo (legge n. 15) e attraverso rinvio a risorse presenti in bilancio (leggi nn. 21 e 22); per le altre otto leggi (leggi nn. 1, 2, 4, 7, 9, 11, 12, 26) 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.

La presenza di tale attestazione denota l'accoglimento da parte della Regione di quanto già rilevato nell'ambito della relazione riferita all'esercizio 2018. Sul tema, infatti, si conferma il significativo miglioramento rispetto a quanto osservato nella relazione sull'esercizio 2018,



nella quale si evidenziava che, al fine di evitare che dall'esame sfuggisse la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, sarebbe stato opportuno che, nella prospettiva di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dall'Ente, anche per le leggi prive di oneri fosse presente una dichiarazione rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio – Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale, con la quale, a seguito di analisi approfondita e specializzata del provvedimento, si potesse attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

Le leggi per le quali si dichiara il carattere oneroso e che, pertanto, recano una clausola finanziaria sono otto (le leggi nn. 8, 10, 17, 19, 20, 23, 24, 27).

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

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

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

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

- “oneri inderogabili” (non modulabili, in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi), tra cui rientrano le spese obbligatorie;
- “fattori legislativi” (rimodulabili, spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio);
- “spese di adeguamento al fabbisogno” (rimodulabili, spese diverse dalle precedenti quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni);
- spese ricorrenti o continuative, spese pluriennali.

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

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

In questa fase, inoltre, come rimarcato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR cit.), ogni onere introdotto deve essere “obbligatoriamente inquadrato” o fra le previsioni di spesa o fra le autorizzazioni di spesa<sup>5</sup>.

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

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

Il modello di relazione tecnico-finanziaria in uso per l’esercizio in esame nell’ambito del flusso procedurale adottato dalla Regione, sul punto, a seguito delle più recenti modifiche

---

<sup>5</sup> 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”.

introdotte alla fine dell'esercizio 2020 e sopra ricordate, risulta migliorato; tuttavia, nella prassi, questa fase della individuazione della tipologia di spesa introdotta non risulta ancora del tutto soddisfacente, in quanto per diverse leggi adottate nell'anno 2022 non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica delle spese previste; in tema, si raccomanda, per il futuro, di procedere attraverso un'attenta e ponderata valutazione degli oneri rispetto a questa prima fase dell'*iter* di copertura.

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

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

A tal proposito si osserva che nelle relazioni tecnico-finanziarie adottate nel corso dell'esercizio 2022 i criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, sia in parte capitale, che in parte corrente, sono stati talvolta esposti in modo articolato; in tal senso, si pensi, ad esempio, alla L.R. n. 15/2022, in materia di istituzione della Festa del Piemonte, per la quale nella relazione tecnico-finanziaria si rinviene un'adeguata giustificazione e motivazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili, nel caso di specie fondate sulle comparazioni con iniziative similari già svolte dall'Ente in passato ed aggiornate e parametrare alla tipologia di intervento in questione – anche se, poi, in relazione alla legge in parola si pone un problema in relazione al supposto intervento rimodulativo (v., *infra*, Par. n. 5).

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

Su tale aspetto, pur rinviando all'esame dei singoli interventi legislativi (v., *infra*, Par. n. 5), si può in questa sede già osservare che, con riguardo a diversi provvedimenti normativi, la relazione tecnico-finanziaria non giustifica, né motiva, la quantificazione dei costi individuati, risultando pertanto non conforme a quanto sul punto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento.

Si considerino, a titolo esemplificativo, la L.R. n. 8/2022, in tema di istituzione della giornata regionale del valore alpino, la L.R. n. 10/2022, contenente disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione, la L.R. n. 17/2022, in tema di interventi a sostegno della genitorialità, la L.R. n. 20/2022, per la promozione e valorizzazione della filiera agroalimentare brassicola regionale, nonché la L.R. n. 23/2022, contenente disposizioni sulle commissioni giudicatrici per l'accesso all'impiego regionale, con riguardo alle quali si osservano criticità in ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati connesse all'assenza di una adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando, pertanto, non conformi a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento.

La quantificazione, peraltro, risulta necessaria sia nel caso in cui la disposizione non consenta una precisa determinazione degli oneri introdotti, avendo carattere generico (Corte cost. sentenza n. 106/2011), sia nel caso in cui la legge dia copertura alla spesa, come avvenuto 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).

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

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

In particolare, è costantemente affermato che *“la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell’art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)”* (Corte cost. sentenza n. 192/2012). Sussiste, inoltre, *“uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria”* (Corte cost. sentenza n. 106/2011), con la conseguenza che quest’ultima deve essere prevista nella stessa legge che introduce la spesa e non è consentito, salve specifiche eccezioni<sup>6</sup>, il rinvio ad altre leggi o alla legge di bilancio.

Sul punto, ancora nel 2022, alcune delle leggi a carattere oneroso adottate dalla Regione Piemonte reperiscono la copertura ponendola a carico del bilancio regionale e, cioè limitandosi a indicare, nella norma finanziaria, la missione ed il programma sui quali vanno ad essere imputate le relative spese (v., in tal senso, la tabella riportata nel Par. n. 4.3); occorre, pertanto, soffermarsi sulla conformità di tale meccanismo ai precetti costituzionali e normativi.

In sostanza, il legislatore regionale, per alcune delle leggi di spesa in esame, fa fronte ai nuovi o maggiori oneri introdotti dalle leggi onerose adottate nel corso del 2022 con le risorse già stanziare nel bilancio in corso (preventivo 2022-2024 approvato con L.R. n. 8 del 15/04/2021). 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. 196/2009<sup>7</sup> (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

---

<sup>6</sup> 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”*.

<sup>7</sup> 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”*.

riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa secondo il disposto dell'art. 17, comma 1, lett. b), L. n. 196/09. In entrambi i casi la legge istitutiva della nuova spesa, come si vedrà, si limita ad indicare una posta di bilancio sulla quale confluiscono, in modo indistinto, le fonti di finanziamento di altri interventi legislativi, in tal modo non conformandosi al dettato costituzionale, così come consolidatosi nell'interpretazione giurisprudenziale. Infatti, come evidenziato dalla Corte costituzionale, *“anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che per la spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio al capitolo espressamente nominato; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno”* (Corte costituzionale sentenza n. 30/1959).

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

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

Nel nuovo sistema di contabilità armonizzata, in cui sussiste maggiore distanza fra l'unità di bilancio oggetto di voto (per le spese, il programma, e per le entrate, la tipologia) e l'unità

di gestione del bilancio (che continua ad essere il capitolo), la sede legislativamente deputata a far emergere la effettiva fonte delle risorse utilizzabili per la copertura dei nuovi oneri è proprio la relazione tecnico-finanziaria.

In questa prospettiva, alcune delle leggi di spesa approvate nell'anno 2022 (le leggi nn. 8, 10, 17, 21, 22, 23, 27) si limitano ad individuare le missioni e i programmi su cui far gravare gli oneri finanziari introdotti, mentre spetterebbe alla documentazione tecnica a corredo del progetto di legge e dei suoi emendamenti dar conto, in modo puntuale e preciso, delle modalità di reperimento delle risorse; altre leggi (le leggi nn. 15, 19, 20, 24), d'altro canto, postulano variazioni compensative, facendo emergere per tale modalità di copertura le medesime criticità in relazione alla mancata giustificazione in ordine alla effettiva realizzabilità dell'intervento compensativo.

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 2022. 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. 3, 8, 10, 17, 21, 22, 23, 27 reperiscono la loro copertura con riferimento a risorse già presenti nel bilancio in corso, individuate tramite indicazione della missione e del programma, senza tuttavia dimostrare l'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali attingono (in argomento, v., *infra*, Par. n. 5).

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 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.

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”*).

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

In argomento, del resto, anche la Sezione delle Autonomie, nella più recente pronuncia già più volte richiamata, premessa la distinzione fra mezzi di copertura *“interni”* (quando sono già considerati in bilancio) e mezzi di copertura *“esterni”* (quando si è in presenza di risorse aggiuntive precedentemente non considerati), evidenzia come, fermo restando *“che la modalità di copertura più adeguata è quella dell'appostazione dei fondi speciali, nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori è costituita dal*



*ricorso ai mezzi interni e cioè alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza” (v. deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).*

Sempre in tema di tecniche di copertura degli oneri finanziari connessi alle leggi regionali piemontesi nell’anno 2022, occorre, altresì, evidenziare che in diversi provvedimenti si è verificato l’utilizzo dello strumento della riduzione di risorse già iscritte in bilancio (in particolare, nelle leggi nn. 19, 20, 24); il ricorso a tale modalità di copertura se, da una parte, dimostra, in effetti, la volontà da parte dell’Ente, di ridurre il meccanismo del mero rinvio al bilancio in corso – che, come si è visto nelle relazioni degli anni precedenti, è stato nel tempo utilizzato in termini significativi generando le criticità che si sono sopra evidenziate – a favore di un meccanismo maggiormente garante delle regole che disciplinano la corretta copertura degli oneri finanziari connessi alle leggi di spesa, dall’altro, tuttavia, come già sopra accennato, non è esente da qualche problematicità – che si è avuto modo di evidenziare nell’ambito dell’esame di ogni singolo provvedimento (v., *infra*, Par. n. 5) –, relativa alla circostanza che le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa devono trovare giustificazione non solo nella disposizione normativa contabile concernente la decurtazione degli stanziamenti precedentemente autorizzati, ma anche e sostanzialmente nell’esplicitazione, all’interno della relazione finanziaria, delle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR, citata); e questo aspetto, purtroppo, come si vedrà, non è stato sempre rinvenuto nelle relazioni finanziarie che accompagnano le leggi regionali in questione.

In tal senso, pertanto, si raccomanda all’Ente, per il futuro, una maggiore precisione nell’utilizzo di tale tecnica di copertura.

In merito alle criticità evidenziate in relazione alle singole leggi di spesa regionali adottate durante l’esercizio 2022, all’adunanza pubblica del 27 aprile 2023, è intervenuto in contraddittorio il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Allasia, il quale ha preliminarmente rimarcato come gli obiettivi posti dal legislatore a volte non risultino chiari e debbano seguire un percorso legislativo ben preciso di carattere tecnico.

In particolare, per quanto riguarda le leggi citate dai Magistrati relatori, il Presidente Allasia ha rilevato trattarsi di normative che hanno avuto una lunga discussione politica, prima a livello di maggioranza e, successivamente, con l’intera aula; al riguardo ha ribadito come le

leggi diano a volte luogo a separazioni e lunghe discussioni tra maggioranza ed opposizione, soprattutto in materia di oneri finanziari, rispetto ai quali, al momento della votazione dei singoli emendamenti, non risulta chiaro il significato del dettato normativo.

A titolo esemplificativo, infatti, è stato precisato che, nell'ultima votazione di bilancio, il Consiglio regionale ha dovuto attenzionare con puntualità un emendamento specifico riguardante la riduzione del bollo auto per una serie di categorie automobilistiche. Sul punto, in fase di discussione, non è emerso con precisione il numero di auto del territorio piemontese interessate dal provvedimento, ragion per cui la discussione sull'emendamento è stata sospesa in quanto relativa a variazioni di decine di milioni di euro.

Anche per quanto concerne la legge n. 19 del 8 dicembre 2022, riguardante interventi economici a favore dei Comuni con alta incidenza di alloggi sociali, il Presidente del Consiglio ha sottolineato come, al momento della votazione dell'emendamento stesso, non vi fosse contezza effettiva dell'ammontare dell'onere complessivo ma, in questo caso specifico, vi era la volontà politica di procedere ed approvare la legge.

Il Presidente Allasia ha poi rilevato l'assenza di una bollinatura della Ragioneria generale nell'attività propedeutica all'approvazione delle leggi di spesa, specificando di aver proposto una simile bollinatura nell'ambito delle discussioni propedeutiche alle prossime modifiche regolamentari, con la speranza che ciò si possa verificare già a partire dalla prossima legislatura; ha altresì evidenziato l'impossibilità attuale di introdurre un sistema di autocontrollo interno.

Il Presidente ha, infine, precisato che il Consiglio farà proprie le criticità rilevate dalla Sezione di controllo, adoperandosi affinché ogni specifica legge motivi adeguatamente il rinvenimento di coperture ben precise o, in assenza, rimandi al futuro bilancio.

All'adunanza pubblica del 27 aprile 2023 è intervenuto anche il Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione del Consiglio Regionale, Dott. Riva Vercellotti, il quale ha ribadito l'importanza della collaborazione instauratasi con la Sezione nel corso degli anni e l'auspicio che essa continui al fine di definire norme sempre più trasparenti e migliorative.

In particolare, il Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ha poi osservato come la necessità di un potenziamento delle clausole di invarianza finanziaria auspicata dal Collegio, se a prima vista sembrerebbe appesantire il normale *iter* legislativo, in realtà lo semplifica consentendo di meglio rappresentare la reale situazione finanziaria della legge e di evitare incomprensioni tra le Direzioni regionali di Giunta al momento dell'attuazione delle norme;

inoltre, ha riferito che il Consiglio dovrà ancora lavorare a lungo, con particolare riferimento alla politica sanitaria, e che il vero punto di svolta sarà rappresentato da un rinnovo dell'azione finanziaria, che dovrà cambiare enormemente dal momento dell'approdo della proposta di legge in Commissione al momento dell'uscita dal Consiglio regionale. A titolo esemplificativo il Presidente Riva Vercellotti ha sottolineato il rischio che una proposta di legge, che si compone di dieci articoli e prevede una copertura finanziaria di un milione di euro, possa uscire dal Consiglio con l'approvazione della metà degli articoli proposti e con un decimo della spesa preventivata. Pertanto, la relazione finanziaria andrebbe predisposta prima della chiusura finale della legge di spesa, soprattutto per il rischio che gli emendamenti arrivino in Consiglio all'ultimo momento, cambiando profondamente il senso della norma.

Il Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ha evidenziato che, al momento di deposito in Consiglio di un provvedimento di legge, l'approccio, come ricordato nell'intervento del Presidente della Sezione, deve essere essenzialmente culturale, perché a volte mancano le adeguate professionalità soprattutto nei gruppi politici più piccoli e, in tal senso, l'apporto che viene dato dalla Prima Commissione risulta essere un supporto tecnico estremamente utile; ha, infine, aggiunto che la modifica nei flussi e al livello regolamentare risulta importante ed i miglioramenti maggiori possono essere posti in essere proprio su tali aspetti.

All'adunanza pubblica è anche intervenuto il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Jannelli, la quale, riguardo alla tematica del flusso, ha preliminarmente evidenziato come il Consiglio non abbia ancora formalizzato con propria deliberazione e deliberazione della Giunta la chiusura del flusso, ribadendo tuttavia il lavoro svolto nell'annualità in esame al fine di predisporre un testo normativo soddisfacente. Sul punto, il Segretario generale ha poi aggiunto che il nuovo testo ha previsto il passaggio alla prima Commissione di tutti i provvedimenti legislativi e, in tal senso, la modifica procedurale ha portato dei benefici.

Nel merito delle criticità rilevate dai Magistrati relatori con riferimento alle leggi sul Valore Alpino (L.R. n. 8/2022) e sull'istituzione della Festa del Piemonte e del centro Gianni Oberto (L.R. n. 15/2022), la Dott.ssa Jannelli ne ha evidenziato la loro riconduzione all'interno del capitolo di spesa che il Consiglio dedica ogni anno ad eventi di cui nel corso dell'anno non si ha una vera e propria consapevolezza; con riguardo, poi, alle leggi regionali nn. 19 e 20 del 2022, relative rispettivamente all'intervento a favore di Comuni con alta incidenza di

alloggi sociali e alla promozione della filiera brassicola regionale, ha evidenziato come, trattandosi di leggi tecniche, il Consiglio, memore della relazione della Sezione, farà affidamento sulla collaborazione della Giunta anche nell'ambito della prima Commissione. Il Segretario generale ha, infine, sottolineato come, sulla tematica legata alle clausole di invarianza finanziaria, l'Assessore Tronzano stia lavorando per l'implementazione del fondo previsto per le leggi regionali, in modo da addivenire ad un più completo utilizzo di tale voce contabile per le leggi di iniziativa del Consiglio.

Su tale ultimo rilievo il Magistrato Istruttore ha richiesto se il fondo menzionato rappresentasse una sorta di fondo speciale.

Al riguardo il Dirigente del Settore Bilancio della Giunta regionale, Dott. Bottazzi, ha precisato come, durante l'*iter* legato alla redazione del bilancio di previsione 2023-2025, il Settore Bilancio abbia provveduto ad aumentare la dotazione di due fondi, storicamente in bilancio, per consentire la predisposizione di nuovi progetti di legge, previo attingimento da un capitolo specifico sia di parte capitale che di parte corrente a seconda della natura del provvedimento; ha aggiunto trattarsi di fondi che, storicamente, avevano una dotazione piuttosto ridotta e che, dal 2023, si è provveduto ad aumentare per consentire una maggiore autonomia del Consiglio nel momento in cui venisse predisposto un nuovo progetto di legge o per limitare le criticità che possano verificarsi nel reperimento delle risorse all'interno dei capitoli già previsti in bilancio, in quanto programmate per altre funzioni.

Infine, il Magistrato Istruttore ha domandato aggiornamenti circa la modifica degli artt. 34, co. 4, ed 82, co. 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale, di cui si era già ampiamente parlato nelle scorse relazioni.

A riguardo il Presidente del Consiglio, Dott. Allasia, ha precisato che l'*iter* di modifica del Regolamento è attualmente oggetto di discussione politica, in quanto l'eventuale variazione richiede la maggioranza; ha quindi sottolineato l'intenzione della maggioranza di approvarla, d'intesa con le opposizioni, per la prossima legislatura.

Il Presidente Allasia ha, infine, precisato come, in passato, certe leggi siano state modificate in corso d'opera senza contezza da parte del legislatore e, soprattutto, da parte della Giunta per cui, per evitare tale problematica, nelle prossime settimane verrà proposta la modifica della legge sul regolamento, che dovrebbe essere approvata dopo il 2024 in tempi certi per la prossima legislatura.

A seguito del contraddittorio avvenuto in adunanza pubblica la Regione, con nota acquisita al prot. 3527 in data 27 aprile 2023, ha trasmesso ulteriori elementi di chiarificazione già emersi durante il contraddittorio dibattimentale nei quali venivano specificati alcuni punti critici segnalati dai Magistrati Istruttori in relazione alle singole leggi di spesa. In argomento si rinvia al prosieguo della trattazione e all'esame dei singoli provvedimenti legislativi.

## **5. Esame delle singole leggi regionali**

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

### **Legge Regionale n. 1 del 26 gennaio 2022 (entrata in vigore il 27 gennaio 2022)**

#### **Ulteriori modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa)**

Il disegno di legge n. 174 è stato presentato dalla Giunta regionale in data 30 novembre 2021. La L.R. n. 1/2022 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 2 del 27 gennaio 2022 del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 4 ed è entrata in vigore in data 27 gennaio 2022.

La L.R. n. 1/2022 interviene sulla L.R. n. 28/2007 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa), modificando due articoli (art. 22 e 27) afferenti alla materia dell'edilizia scolastica.

La legge, modificando la L.R. n. 28/2007, persegue l'obiettivo di ottimizzare, attraverso uno snellimento dell'*iter* degli atti regionali, il coordinamento tra l'azione della programmazione nazionale e della programmazione regionale in materia di edilizia scolastica, nel rispetto delle prerogative consiliari di definizione dei criteri e dei parametri che informano le misure regionali di edilizia scolastica. Contestualmente alle proposte di modifica avanzate con il provvedimento legislativo esaminato, la Giunta regionale ha trasmesso al Consiglio regionale la proposta di revisione dell'atto di indirizzo, approvato con D.C.R. 25 marzo 2019, n. 367 - 685 e ad una nuova formulazione dei suoi paragrafi dedicati all'edilizia scolastica, in armonia con i contenuti del testo esaminato.

La legge consta di 4 articoli. L'articolo 1 modifica l'articolo 22 della L.R. n. 28/2007, disponendo che la Giunta regionale approvi con proprio atto deliberativo gli interventi regionali di edilizia scolastica, nel rispetto delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo per l'attuazione degli interventi per il diritto allo studio, individuando, tra l'altro, la procedura per la predisposizione dei piani di intervento. L'articolo 2 modifica l'articolo 27 della L.R. n. 28/2007 prevedendo che l'atto di indirizzo per l'attuazione degli interventi per il diritto allo studio definisca, tra l'altro, gli interventi di edilizia scolastica con l'individuazione dei criteri generali in ordine ai parametri indicati nella legge.

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

Sul disegno di legge n. 174 è pervenuto, in data 30 novembre 2021, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1- 2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta;

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

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Da un punto di vista finanziario, la legge non comporta oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale, trattandosi di mere modifiche di legge di carattere tecnico-procedurale"*.

Sul testo finale è stata predisposta in data 28/02/2022, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021.

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che si limita ad introdurre modifiche di carattere meramente ordinamentale e tecnico procedimentale.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali di carattere tecnico procedimentale, in quanto trattasi di legge volta ad ottimizzare, attraverso uno snellimento dell'*iter* degli atti regionali, il coordinamento tra l'azione della programmazione nazionale e della programmazione regionale in materia di edilizia scolastica.

**Legge Regionale n. 2 del 25 marzo 2022 (entrata in vigore il 29 marzo 2022)**

**Ulteriori modifiche all'articolo 23 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 18 (Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale)**

Il disegno di legge n. 188 è stato presentato dalla Giunta regionale in data 15 febbraio 2022. La L.R. n. 2/2022 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 2 del 29 marzo 2022 del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 12 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2022.

La L.R. n. 2/2022 interviene sulla L.R. n. 18/2007 (Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del Servizio Sanitario Regionale), modificando l'articolo 23 afferente alle forme di integrazione funzionale dei servizi ed istituzione dell'Azienda sanitaria Zero della Regione Piemonte, già sostituito dalla L.R. n. 26/2021 per l'istituzione dell'Azienda Zero della Regione Piemonte. La legge regionale, all'articolo 1, ha previsto, accanto alla tradizionale forma di aggregazione delle funzioni sulla base delle vigenti Aree Interaziendali di Coordinamento - A.I.C., la costituzione nell'ambito del sistema sanitario regionale di un nuovo modello organizzativo strutturato al quale attribuire attività di gestione, coordinamento e monitoraggio, nell'ambito di funzioni a valenza regionale, talune già espletate a livello di aree interaziendali di coordinamento ai sensi dello stesso articolo 23 della L.R. n. 18/2007. Detto Ente, denominato Azienda Sanitaria Zero della Regione Piemonte, costituisce una nuova Azienda del S.S.R. e sarà dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica. Con riguardo al comma 5 del citato articolo 23 - nella nuova formulazione introdotta dalla L.R. n. 26/2021 - che disciplina gli organi di cui l'Azienda si compone, la norma prevedeva che: *“Gli organi dell'Azienda Zero sono: a) il direttore generale, nominato dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore alla sanità, e coadiuvato, nell'esercizio delle proprie funzioni, da un direttore sanitario e un direttore amministrativo dello stesso nominati; b) il collegio sindacale, nominato in conformità alle disposizioni nazionali e regionali vigenti per la nomina nelle aziende sanitarie regionali”*. Sul punto, con particolare riferimento alla figura del direttore generale, la Presidenza del Consiglio dei ministri - con nota protocollo n. 1708P del 19 novembre 2021 - ed il Ministero della salute - con nota protocollo n. 7446P del 26 novembre 2021 - in sede di controllo di legittimità, hanno rilevato che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 171/2016, la nomina della dirigenza apicale deve avvenire attingendo, obbligatoriamente ed esclusivamente, all'elenco nazionale dei soggetti idonei all'incarico di direttore generale



delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato con cadenza biennale. In particolare è stato evidenziato che la Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 209/2021, ha evidenziato che con *“riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale (...) spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (...). A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni (...)*”.

Con la modifica apportata con la legge regionale in esame si sostituisce il comma 5 dell'articolo 23, che individua gli organi di Azienda Zero, al fine di esplicitare che la nomina del direttore generale, nonché quella del direttore sanitario e del direttore amministrativo che lo coadiuvano, avviene nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria). Nello specifico, quindi, vengono così superate le criticità evidenziate in sede governativa, assicurando che la nomina del direttore generale di Azienda Zero, nonché quella del direttore sanitario e del direttore amministrativo che lo coadiuvano, avvengano attingendo, obbligatoriamente ed esclusivamente, all'elenco nazionale dei soggetti idonei all'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario nazionale, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato con cadenza biennale.

La legge in esame consta di 3 articoli. L'articolo 1 sostituisce il comma 5 dell'articolo 23 della L.R. n. 18 del 2017.

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

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

Sul disegno di legge n. 188 è pervenuto, in data 15 febbraio 2022, l’espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell’azione contabile (reso ai sensi dell’allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La clausola di neutralità finanziaria, di cui all’art. 2 sancisce che: *“Dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale.”*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Da un punto di vista finanziario, la legge non comporta oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale, trattandosi di una mera modifica di legge di carattere tecnico di adeguamento alle disposizioni nazionali”*.

Sul testo finale è stata predisposta in data 24/05/2022, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021.

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

Come sopra indicato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all’art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico,

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

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che si limita ad introdurre modifiche di carattere tecnico prive di rilevanza economica o finanziaria.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali di carattere tecnico, in quanto trattasi di legge di modifica dell'art. 23 L.R. n. 18/2007 afferente alle forme di integrazione funzionale dei servizi ed istituzione dell'Azienda sanitaria Zero della Regione Piemonte.

### **Legge regionale n. 3 del 28 marzo 2022 (entrata in vigore il 29 marzo 2022)**

#### **Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 4 luglio 2017, n. 10 (Disposizioni per la prevenzione delle complicanze, la diagnosi, il trattamento e il riconoscimento della rilevanza sociale dell'endometriosi)**

La proposta di legge regionale n. 169 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 9 novembre 2021.

la L.R. n. 3/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 12, supplemento n. 2 del 29 marzo 2022 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2022.

La L.R. n. 3/2022 dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 9 dello Statuto della Regione e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2017 (Identificazione dei sistemi di sorveglianza e dei registri di mortalità, di tumori e di altre patologie), introducendo delle modifiche alla legge regionale 4 luglio 2017, n. 10 (Disposizioni per la prevenzione delle complicanze, la diagnosi, il trattamento e il riconoscimento della rilevanza sociale dell'endometriosi). In particolare, sono state introdotte modifiche in merito alla composizione ed al funzionamento dell'Osservatorio regionale dell'endometriosi il quale si avvale, per assolvere alle proprie funzioni, del costituendo Centro di riferimento regionale dell'endometriosi. È previsto espressamente che la partecipazione ai lavori dei due organi suddetti è a titolo gratuito e non comporta il riconoscimento di compensi, gettoni di presenza o rimborsi spese a carico del bilancio regionale. È prevista, inoltre, l'istituzione

del registro regionale elettronico dell'endometriosi e, infine, nell'ambito della pianificazione formativa e di aggiornamento destinate al personale socio-sanitario regionale, operante presso le strutture ospedaliere e i consultori familiari, l'utilizzo anche di tecnologie innovative quali la teledidattica, la video chirurgia, la telechirurgia robotica e la tele cooperazione sanitaria. La legge è stata oggetto di un'attività emendativa da parte del primo firmatario, al fine di recepire le osservazioni pervenute dai soggetti consultati e di migliorarne la struttura del testo dal punto di vista della tecnica di redazione degli atti normativi.

La legge in esame consta di 8 articoli. L'articolo 1 sostituisce l'articolo 3 della L.R. n. 10/2017 relativo all'Osservatorio regionale sull'endometriosi per aggiornarne composizione e funzionamento. L'articolo 2 contiene la disposizione che inserisce un nuovo articolo 3 *bis* nella L.R. n. 10/2017 relativo all'istituzione del Centro di riferimento regionale sull'endometriosi la cui partecipazione è a titolo gratuito e non comporta il riconoscimento di compensi, gettoni di presenza o rimborsi spese. L'articolo 3 inserisce un nuovo articolo 3 *ter* nella legge radice relativo all'istituzione del Registro regionale elettronico dell'endometriosi e alle modalità di realizzazione e di gestione della rete regionale per la prevenzione e la cura dell'endometriosi di cui all'articolo 4 della L.R. vigente. L'articolo 4 interviene sul comma 3 dell'articolo 5 della L.R. n. 10/2017 relativo alle attività delle associazioni di volontariato, campagne informative e formazione del personale sanitario, al fine di precisare che la pianificazione delle attività formative e di aggiornamento destinate al personale socio-sanitario operante presso le strutture ospedaliere e i consultori familiari sono in capo al Centro di riferimento regionale sull'endometriosi e prevedono anche l'utilizzo di tecnologie innovative quali la teledidattica, la video chirurgia, la telechirurgia robotica e la tele cooperazione sanitaria. L'articolo 5 inserisce un nuovo articolo 5 *bis* nella L.R. n. 10/2017 relativo al riconoscimento dell'apporto degli enti del Terzo Settore che si occupano dell'endometriosi sul territorio regionale tramite la previsione da parte regionale di forme di coinvolgimento degli stessi nelle campagne di sensibilizzazione e informazione inerenti ai percorsi terapeutici e prevenzione. L'articolo 6, inserendo l'art. 5 *ter* nella L.R. n. 10/2017, istituisce la "Giornata regionale per la lotta all'endometriosi", da celebrare il 28 marzo di ogni anno e dedicata a promuovere iniziative di sensibilizzazione sul tema. L'articolo 7 abroga l'articolo 6 della L.R. n. 10/2017.

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

L'art. 8 (Sostituzione dell'articolo 8 della legge regionale 10/2017) sancisce che: *1. L'articolo 8 della legge regionale 10/2017 è sostituito dal seguente:*

*"Art. 8. (Clausola di invarianza finanziaria) 1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale."*

Nella relazione tecnico-finanziaria è indicato quanto segue: *"La legge regionale n. 3/2022 non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di un intervento di adeguamento normativo della legge regionale n. 10/2017 e, in merito al funzionamento dei due organi, non essendo previsti rimborsi o compensi a carico del bilancio regionale. L'inserimento della clausola di invarianza, in sostituzione della clausola di neutralità prevista nella legge regionale n. 10/2017, è necessaria al fine di dar conto che alle spese previste per l'istituzione del Registro elettronico (art. 3) e della Giornata regionale per la lotta all'endometriosi (art. 6) si fa fronte con risorse già stanziato nel bilancio regionale e con risorse umane interne all'amministrazione"*.

Sul testo finale è pervenuta l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020.

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

Come sopra ricordato nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che la legge in questione non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 8 della legge in esame, la quale, in sostituzione dell'art. 8 L.R. n. 10/2017 che prevedeva la clausola di neutralità finanziaria, si limita ad escludere nuovi o maggiori oneri carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di invarianza finanziaria, sostitutiva della precedente clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 8 L.R. n. 10/2017, risulta necessaria al fine di specificare che alle spese previste per l'istituzione del Registro Elettronico (art. 3) e per la Giornata regionale per la lotta all'endometriosi (art. 6) si fa fronte con risorse già stanziato nel bilancio regionale e con risorse umane interne all'amministrazione.

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

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

Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziato in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico

finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede, pertanto, un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è pertanto richiesto alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di udienza pubblica né in sede di controdeduzioni sono state fornite delucidazioni ulteriori da parte dalla Regione.

### **Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2022 (entrata in vigore il 29 marzo 2022)**

#### **Disposizioni in materia di addizionale regionale IRPEF di adeguamento all'articolo 1, commi 2 e 5, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato - anno finanziario 2022 - e Bilancio pluriennale triennio 2022-2024)**

Il disegno di legge n. 191 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 9 marzo 2022.

La L.R. n. 4/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 12, supplemento n. 3 del 29 marzo 2022 ed è entrata in vigore in data 29 marzo 2022.

La legge di bilancio dello Stato per il triennio 2022-2024 ha modificato il testo unico delle imposte sui redditi, introducendo nuovi scaglioni reddituali e riducendo il numero degli stessi, portandoli da cinque a quattro. Con la legge in esame, pertanto, si adegua la normativa regionale ai nuovi quattro scaglioni di reddito previsti dalla normativa nazionale.

La legge consta di 4 articoli. L'articolo 1 disciplina le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF, differenziandole in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti a livello nazionale. L'articolo 2, contenente misure di sostegno economico-sociale, conferma le detrazioni per i contribuenti con più di tre figli a carico e per i contribuenti con figli a carico, portatori di handicap.

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

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

Sul disegno di legge n. 191 è pervenuto, in data 9 marzo 2022, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

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

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Da un punto di vista finanziario la legge non comporta nuovi o maggiori oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale, trattandosi di un adeguamento normativo resosi necessario a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 234/2021, che prevede unicamente la rimodulazione degli scaglioni di reddito"*.

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

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



Come sopra indicato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta nuovi o maggiori oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale.

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

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che si limita ad introdurre un adeguamento normativo in materia di addizionale regionale IRPEF rispetto a quanto disposto della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato - anno finanziario 2022 - e Bilancio pluriennale triennio 2022-2024) che prevede la rimodulazione degli scaglioni di reddito.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di un mero adeguamento normativo della legge regionale in questione con quanto disposto dall'art. 1, commi 2 e 5, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 in materia di introduzione di nuovi scaglioni di reddito.

### **Legge regionale n. 7 del 31 maggio 2022 (entrata in vigore il 1° giugno 2022)**

#### **Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia**

**La proposta di legge regionale n. 125 è stata presentata al Consiglio regionale in data 16 dicembre 2020.**

La L.R. n. 7/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 22, supplemento n. 1 del 1° giugno 2022 ed è entrata in vigore in data 1° giugno 2022.

La legge introduce norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia, sia aggiornando il quadro normativo regionale alla mutata legislazione nazionale, sia offrendo una risposta più efficace e completa a sostegno e salvaguardia del sistema economico-occupazionale duramente provato dalla crisi economica e sociale determinata dalla pandemia. Vengono introdotte novità normative in materia di riuso, riqualificazione dell'edificato e rigenerazione urbana dando maggiore impulso ed efficacia operativa alle politiche di utilizzo del patrimonio edilizio esistente e al contenimento di consumo di nuovo suolo tramite il recupero degli spazi esistenti non pienamente utilizzati. In particolare, si

interviene sulla L.R. n. 16 del 2018 in materia di riuso e riqualificazione dell'edificato, correggendo gli aspetti che ne hanno compromesso una piena ed effettiva applicazione e sulla storica L.R. n. 56/1977 sulla tutela e l'uso del suolo al fine di snellire e semplificare le procedure di approvazione di alcuni tipi di varianti al piano regolatore comunale.

Il testo consta di 51 articoli suddivisi in cinque capi. Il capo I (articoli 1 e 2), rubricato norme di semplificazione in materia urbanistica, intende assicurare, con l'articolo 1, il supporto della Regione agli sportelli unici per le attività produttive dei comuni tramite l'istituzione di un tavolo di coordinamento tecnico-giuridico del SUAP telematico, al fine di garantire e agevolare l'uniformità dei procedimenti e la certezza dei tempi dei provvedimenti conclusivi relativi alla valutazione e alla promozione degli investimenti pubblici e privati. Si segnala l'inserimento da parte dell'articolo 2, tramite una modifica all'articolo 17 della L.R. n. 56 del 1977 (Tutela ed uso del suolo), relativo alle varianti strutturali al piano regolatore generale del comune della variante di adeguamento al piano paesaggistico regionale, finalizzate all'esclusivo recepimento delle prescrizioni di tale piano. Il capo II (articoli 3-15) è dedicato alle modifiche alla L.R. n. 16 del 2018 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana). Vengono aggiornati gli articoli della L.R. n. 16/2018 attinenti: - alle definizioni utili ai fini dell'applicazione della legge stessa, introducendo la definizione di edificio legittimo sulla base di quanto disposto dalle norme statali di riferimento; - all'ambito e alle modalità di applicazione delle norme in tema di riuso, con il recepimento delle recenti modifiche apportate al testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001), relative alla nuova definizione di ristrutturazione edilizia, con conseguente abrogazione dell'articolo della legge radice attinente alla sostituzione edilizia, non più prevista a livello statale; - all'introduzione di ulteriori specificazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia in riferimento agli incrementi di volumetria realizzabili in relazione alle destinazioni d'uso in essere. Il provvedimento interviene anche in modifica delle disposizioni della L.R. n. 16/2018 attinenti al recupero dei sottotetti e dei rustici e aggiorna la norma che dispone le limitazioni agli interventi edilizi previsti dalla L.R. n. 16/2018. Vengono altresì introdotte disposizioni specifiche per consentire interventi e premialità volumetriche per gli edifici di interesse storico-culturale e siti nei nuclei storici consolidati o, comunque, così individuati dal PRG. Si segnala l'inserimento di due nuovi articoli rispettivamente diretti a disciplinare l'incremento del carico antropico degli edifici e la delocalizzazione dei fabbricati siti in aree a rischio idraulico o geologico. Il capo III

(articoli 16-20) introduce nuove disposizioni in materia di altezza minima interna e utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati ad uso residenziale, terziario o commerciale dei fabbricati esistenti, finalizzate a consentire, nel rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie vigenti, il recupero e la valorizzazione degli stessi. Ai comuni è comunque consentito disporre, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico dei territori, l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni del capo III. Il capo IV (articoli 21-33) contiene norme di coordinamento, dirette a modificare, e aggiornare alle nuove disposizioni introdotte alcune norme della L.R. n. 56/1977 e della L.R. n. 13/2020 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19). In particolare, si segnala l'introduzione di una nuova norma diretta a estendere le varianti parziali al PRG e la messa a regime delle disposizioni relative alle distanze tra fili di fabbricazione e alla semplificazione degli interventi assoggettati a misure speciali di tutela e valorizzazione, con la conseguente abrogazione delle rispettive norme di carattere temporaneo previste nella L.R. n. 13/2020. Il capo V (articoli 34-51) contiene ulteriori norme in materia di competitività, tra le quali si segnalano: - l'introduzione, attraverso una modifica dell'articolo 10 della L.R. n. 56/1977 relativo alle varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica, di norme dirette a favorire la cantierabilità di progetti di intervento ritenuti di utilità sociale dai soggetti territoriali competenti sulla base di accordi di programma e senza la necessità di modificare più atti pianificatori; - nuove disposizioni sulle soglie di consumo di suolo e sulle nuove previsioni di occupazione di superficie libera introdotte con variante ai PRG e relativi obblighi di compensazione della perdita irreversibile di suolo, prodotta dalla trasformazione edilizia; - l'introduzione di un nuovo articolo nella L.R. n. 56/1977 diretto a disciplinare gli accordi di pianificazione negoziata, come definiti dalla norma statale di riferimento; - le modifiche alla legge regionale n. 19 del 1999, recante norme in materia edilizia, finalizzate ad aggiornare la disciplina relativa alla determinazione delle variazioni essenziali al progetto approvato e a permettere l'individuazione di ulteriori tolleranze esecutive, oltre a quelle già elencate dalla norma vigente; - la modifica alla legge regionale n. 19 del 2009, recante il testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità, al fine di garantire compatibilità ad interventi di riqualificazione e valorizzazione anche in aree inserite in zone protette di rilevanza regionale che non siano dotate di piano d'area, ma solo del piano pluriennale economico-sociale; - la modifica alla legge regionale n. 14 del

2014, recante norme sul procedimento amministrativo, con l'inserimento di un nuovo articolo in materia di giusto procedimento, finalizzato ad assicurare la piena attuazione dei principi dell'ordinamento europeo in materia di libertà di prestazione dei servizi e di libera concorrenza e il rispetto dei principi di collaborazione e buona fede sanciti dalla legge statale n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. - la possibilità di realizzare spazi per attività comuni con locali per il fitness, sale comuni ricreative e di riunione, guardiole di portineria, nonché, limitatamente al piano terreno o seminterrato, spazi chiusi per ricovero di cicli, motocicli e mezzi di trasporto per disabili, al fine di favorire l'integrazione tra spazi destinati alla residenza, e spazi accessori; - la disciplina degli interventi volti a installare in edifici privati già esistenti o di nuova costruzione, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, una vasca riabilitativa per idroterapia destinata alle persone disabili; - l'introduzione di misure per incentivare e agevolare l'efficientamento energetico per interventi edilizi in edifici esistenti o di nuova costruzione.

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

L'art. 50 (Clausola di invarianza finanziaria) sancisce quanto segue: " 1. *Dalla presente legge non derivano maggiori oneri a carico del bilancio regionale*".

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: " *Dal punto di vista finanziario, la L.R. n. 7/2022 non comporta maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di adeguamenti normativi in materia urbanistica e di interventi volti a garantire un più efficiente governo del territorio. L'inserimento della clausola di invarianza è necessaria dal momento che vengono apportate numerose modifiche a diverse leggi regionali che tuttavia non comportano variazioni economico-finanziarie a carico del bilancio regionale*".

Sul testo finale è pervenuta l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020.

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

Nei confronti della Legge regionale n. 7 del 31/05/2022 è stato proposto dallo Stato, in data 28 luglio 2022, ricorso (n. 54 del 05/08/2022) ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 5, 7; art. 8, commi 1, 6, 9; art. 13, comma 6; art. 14, commi 3, 5; art. 16; art. 18; art. 19, comma 1; art. 20; art. 21, commi 1, 3; art. 34; art. 36; art. 40; art. 41; art. 42; art. 47; art. 48. Ad oggi la questione risulta ancora pendente.

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di invarianza finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che prevede adeguamenti normativi in materia urbanistica ed interventi volti a garantire un più efficiente governo del territorio.

Il Collegio concorda con una simile conclusione, rilevando la presenza di modifiche a pregresse leggi regionali in materia urbanistica e di governo del territorio, non in grado di comportare variazioni economico finanziarie a carico del bilancio regionale.

### **Legge regionale n. 8 del 5 luglio 2022 (entrata in vigore il 22 luglio 2022)**

#### **Istituzione della giornata regionale del valore alpino**

La proposta di legge regionale n. 120 è stata presentata al Consiglio regionale in data 16 novembre 2020.

La L.R. n. 8/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 27, supplemento n. 1 del 7 luglio 2022 ed è entrata in vigore in data 22 luglio 2022.

La L.R. n. 8/2022 intende promuovere l'attività del corpo degli alpini e così sensibilizzare la collettività, e soprattutto i giovani, sui valori culturali e di solidarietà tradizionalmente rappresentati da tale componente dell'Esercito italiano.

A tal fine, viene istituita la "Giornata regionale del valore alpino", da celebrarsi ogni anno il 16 gennaio, in ricordo del tragico sacrificio degli alpini caduti in terra di Russia e da accompagnare con iniziative di informazione e di sensibilizzazione sui temi oggetto della legge, da realizzarsi in collaborazione con le sezioni territoriali e i gruppi dell'Associazione Nazionale Alpini (A.N.A.) del Piemonte, nonché con la partecipazione volontaria di altri enti o associazioni, anche a livello locale. La legge prevede, pertanto, l'organizzazione e la promozione di una pluralità di iniziative sul territorio regionale di informazione e di sensibilizzazione sul "valore alpino", nonché di riconoscimento delle attività e dei valori di solidarietà e di impegno degli alpini. Tutte le iniziative per la promozione della cultura del corpo degli alpini sono poste in capo all'Ufficio di Presidenza che, avvalendosi della collaborazione degli organismi consultivi del Consiglio regionale, intraprende attività volte a: valorizzare l'attività delle sezioni territoriali dell'A.N.A. del Piemonte in riferimento alla realizzazione di interventi di recupero o miglioramento qualitativo dei rifugi alpini e dei bivacchi; promuovere e sostenere attività legate alle esperienze formative, ai campi scuola rivolti ai bambini della scuola primaria ed agli studenti della scuola secondaria di primo e secondo grado e dell'università, alla protezione civile, al soccorso alpino e alla cultura della solidarietà in genere organizzati dalle sezioni territoriali o dai gruppi dell'A.N.A. del Piemonte; incentivare l'organizzazione di corsi di formazione e di addestramento, con particolare attenzione agli interventi di tutela dell'ambiente e di salvaguardia del territorio,

nonché le opere di volontariato a favore della collettività; promuovere e sostenere iniziative ed attività in collaborazione con l'Esercito italiano, l'Ufficio scolastico regionale, l'università, gli enti locali, l'Azienda zero e le aziende sanitarie locali. Ulteriori iniziative dirette specificatamente ad incentivare la conoscenza della cultura letteraria, storica e musicale legata al corpo degli alpini sono attuate attraverso il Centro Gianni Oberto, istituito dalla L.R. n. 24 del 1980, e prevedono: l'istituzione di una borsa di studio a favore di studenti universitari e di giovani neolaureati o ricercatori di età inferiore ai 30 anni, residenti in Piemonte oppure frequentanti sedi universitarie situate nel territorio della Regione per studi, ricerche, saggi o raccolta di testimonianze relativi all'attività del corpo degli alpini; l'organizzazione di viaggi di istruzione e di eventi informativi e culturali rivolti alla collettività, finalizzati alla promozione della conoscenza dei luoghi storici e culturali legati agli alpini, rivolti in particolare alle giovani generazioni.

La L.R. n. 8/2022 consta di 5 articoli. L'articolo 1 illustra le finalità da perseguire: promuoverne le attività solidaristiche, diffonderne i valori e favorirne le azioni di promozione della pace e della solidarietà. L'articolo 2 istituisce la giornata regionale del valore alpino il 16 gennaio di ogni anno e prevede che in questa occasione la Regione promuova iniziative specifiche di informazione e sensibilizzazione. L'articolo 3 affida all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, in collaborazione con gli organi consultivi del Consiglio stesso, la valorizzazione delle attività delle sezioni territoriali dell'ANA per i rifugi alpini e i bivacchi, la promozione delle attività formative, l'incentivo all'organizzazione di corsi di formazione e di addestramento, la promozione e il sostegno alle iniziative e attività in collaborazione con l'Esercito italiano, l'Ufficio scolastico regionale per il Piemonte, l'università, gli enti locali, comprese le unioni montane, i gruppi di azione locali (GAL), il Club alpino italiano-Gruppo regionale Piemonte e le relative sezioni sul territorio, l'Azienda Zero e le aziende sanitarie locali. L'articolo 4 è dedicato alla cultura legata al corpo degli alpini e prevede che, attraverso il Centro Gianni Oberto, venga istituita una borsa di studio dedicata, vengano realizzati viaggi di istruzione presso i luoghi legati agli alpini e vengano organizzati eventi rivolti a tutta la cittadinanza, in particolare ai giovani.

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

delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura), come modificata dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667.

L'art. 5 (Disposizioni finanziarie) sancisce quanto segue: *“1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in euro 100.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, 2023 e 2024, si fa fronte con le risorse già iscritte all'interno della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.01 (Organi istituzionali), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Dal punto di vista finanziario, la L.R. n. 8/2022 non comporta nuovi maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di un provvedimento ad invarianza finanziaria in quanto alle spese derivanti dalle diverse iniziative ed attività di promozione del corpo degli alpini e di sensibilizzazione sui valori culturali tradizionalmente rappresentati da tale componente dell'esercito italiano, si fa fronte con risorse del Consiglio regionale, già assegnate con la legge di bilancio 2022-2024”*.

Sul testo finale è pervenuta l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020.

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

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, si rilevano da parte della Sezione scrivente criticità connesse all'assenza di una loro adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. La disposizione di cui all'art. 5 della legge in esame si limita infatti a quantificare gli oneri derivanti dalla stessa in euro 100.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, 2023 e 2024. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia



l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; ciò finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Quanto alle modalità di copertura, si osserva come la relazione tecnico-finanziaria faccia riferimento a risorse disponibili nella missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.01 (Organi Istituzionali), a valere sul capitolo 170000, nel quale sono stanziati le risorse trasferite dalla Giunta al Consiglio Regionale.

Al riguardo il Collegio non può non evidenziare come il mero rinvio a risorse già iscritte o stanziati nel bilancio di previsione 2022-2024 evidenzia palesi criticità in materia di coperture finanziarie. Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziati in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a risorse già iscritte in bilancio è sempre necessaria, oltre che una espressa individuazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili, anche una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

Alla luce di tali complessive osservazioni si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre l'operazione di copertura in maniera più corretta e puntuale, in particolare esplicitando espressamente e provando quali siano le effettive disponibilità finanziarie in grado di coprire gli oneri derivanti dalla legge in esame, quali le ragioni per le quali siano rinvenibili tali disponibilità (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa) ed, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti da altre leggi.

In tal senso si auspica e si raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, e

con la successiva implementazione del flusso procedurale ad oggi in fase di realizzazione, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alle modalità di copertura degli oneri in parola. Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile evidenziare come i capitoli del bilancio del Consiglio regionale, sul quale sono state individuate le risorse per il finanziamento delle iniziative previste dalla legge regionale n. 8/2022, siano quelli dedicati alle adesioni partecipate, ai patrocini onerosi ed ai trasferimenti a enti pubblici e privati per iniziative culturali, studi, pubblicazioni. Si tratta di capitoli di spesa che non hanno una destinazione predeterminata, in quanto vengono utilizzati sulla base di bandi emanati in attuazione di deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, che annualmente definisce le priorità in base alla quale suddividere le risorse disponibili. Al riguardo l'assegnazione è stata effettuata sulla base delle istanze pervenute, in relazione alla coerenza dei progetti presentati rispetto alle priorità definite con gli atti di indirizzo. Il fabbisogno di risorse per il finanziamento della legge in questione non è quindi stato stimato in aggiunta alle risorse già stanziare negli anni precedenti per le medesime finalità, ma nell'ambito delle medesime, in quanto la legge regionale n. 8/2022 si pone come limite esterno alla discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza, il quale dovrà tenere conto, nell'individuazione delle iniziative da finanziare in via prioritaria, delle azioni previste dalla legge medesima.

Al riguardo la Sezione, preso atto che le risorse per finanziare la legge in questione non sono state stimate in aggiunta alle risorse stanziare negli anni precedenti per le medesime finalità, ribadisce, tuttavia, come l'importo di euro 100.000 ,00, previsto per ciascuno degli esercizi finanziari 2022, 2023 e 2024, sia stato apoditticamente determinato in quanto non fondato su parametri normativamente predefiniti che si risolvano in un accurato processo di stima

Viene rilevato, infine, come la risposta istruttoria, pur evidenziando peculiarità legate alle modalità di assegnazione delle risorse stanziare e disponibili sui capitoli di bilancio, tralasci tuttavia di soffermarsi sull'inadeguatezza dello strumento di copertura (rinvio a risorse già iscritte o stanziare nel bilancio di previsione), il quale, come già ricordato, richiede che si dia dimostrazione dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti di bilancio mediante

produzione di idonea documentazione giustificativa di supporto all'interno della relazione tecnico-finanziaria.

**Legge regionale n. 9 del 21 luglio 2022 (entrata in vigore il 22 luglio 2022)**

**Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422) e alla legge regionale 23 giugno 2021, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti)**

Il disegno di legge n. 198 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 2 maggio 2022.

La L.R. n. 9/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 29, supplemento n. 1 del 21 luglio 2022 ed è entrata in vigore in data 22 luglio 2022.

La legge ha la finalità di prorogare la sospensione di alcuni adempimenti a carico delle aziende di noleggio autobus e dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, disposta dalla L.R. n. 17/2021 contenente disposizioni urgenti in materia di trasporti, al fine di evitare ricadute sull'attività delle imprese che gestiscono tali servizi di trasporto già fortemente colpite dalla crisi economica conseguente all'emergenza epidemiologica.

La legge in esame consta di 4 articoli. Con l'articolo 1 si interviene modificando l'articolo 1 della L.R. n. 17/2021, così sospendendo anche per il 2022 gli adempimenti a carico delle aziende di noleggio di autobus di cui alla L.R. n. 22/2006 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) al fine di evitare ricadute sull'operatività delle aziende stesse. L'articolo 2 modifica nuovamente il comma 2 bis dell'articolo 19 della L.R. n. 1/2000, relativo alle penali e sanzioni a carico dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, prevedendo che le verifiche di adempimento degli obblighi informativi siano effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2023.

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

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

Sul disegno di legge n. 198 è pervenuto, in data 2 maggio 2022, l’espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell’azione contabile (reso ai sensi dell’allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

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

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Da un punto di vista finanziario, il provvedimento prevede la clausola di neutralità finanziaria, di cui all’articolo 3, è giustificata dal fatto che trattasi di norme di mera proroga di disposizioni di natura ordinamentale con assenza di oneri diretti o indiretti a carico del bilancio regionale”*.

Sul testo finale è pervenuta l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021.

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all’art. 3 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria e senza distinguere disposizioni che, sotto il profilo contenutistico, contengono

previsioni di carattere meramente ordinamentale da quelle che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che prevede esclusivamente la proroga della sospensione dell'applicazione di alcune norme vigenti in materia di trasporto pubblico locale e di trasporto con autobus a noleggio con conducente.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali in quanto trattasi di legge volta a prorogare la sospensione, già disposta dalla L.R. n. 17/2021, di alcuni adempimenti a carico delle aziende di noleggio autobus e dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale senz'alcun impatto finanziario a carico del bilancio regionale.

#### **Legge regionale n. 10 del 27 luglio 2022 (entrata in vigore il 28 luglio 2022)**

#### **Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione e per il sostegno ai pazienti e alle loro famiglie**

Sono state presentate al Consiglio regionale le seguenti proposte di legge: proposta di legge n. 148 in data 15 giugno 2021, proposta di legge n. 149 in data 20 giugno 2021, proposta di legge n. 162 in data 1° ottobre 2021 e proposta di legge n. 167 in data 29 ottobre 2021.

La L.R. n. 10/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 30, supplemento n. 3 del 28 luglio 2022 ed è entrata in vigore in data 28 luglio 2022.

La legge ha la finalità di prevenire e contrastare i disturbi della nutrizione e dell'alimentazione (DNA), con interventi rivolti alla cura e al potenziamento dell'offerta dei servizi e delle prestazioni nonché al riconoscimento, all'informazione, alla sensibilizzazione e alla formazione, con particolare attenzione all'età evolutiva e con l'obiettivo di una precoce presa in carico, di omogeneità di trattamento e di interventi anche per periodi prolungati. In particolare, la legge esplicita i vari tipi di intervento che la Regione intende promuovere e attuare per prevenire e contrastare i DNA.

La legge in esame consta di 14 articoli. L'articolo 1 è dedicato ai principi e alle finalità della legge mentre l'articolo 2 contiene le definizioni. L'articolo 3 disciplina gli interventi della Regione finalizzati, in particolare, al sostegno del nucleo familiare dei soggetti con DNA,

all'integrazione della Rete dei servizi regionali per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, a garantire la continuità del trattamento ritenuto necessario dall'equipe multidisciplinare e all'attivazione di strategie volte a ridurre le probabilità di cronicizzazione dei disturbi. L'articolo 4 disciplina la Rete dei servizi regionali per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, coordinata dall'Assessorato alla Sanità e composta dai centri specifici dedicati ai DNA e definisce i livelli di presa in carico e cura del paziente della Rete regionale. L'articolo 5 è dedicato alle iniziative per il riconoscimento dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione e per la presa in carico dei soggetti affetti, prevedendo in particolare l'attivazione del codice lilla presso il pronto soccorso di ogni ospedale e l'attivazione di attività di screening per il riconoscimento dei DNA in ambito scolastico, sportivo nonché di aggregazione giovanile. L'articolo 6, relativamente ai contesti di cura e alle azioni a sostegno delle famiglie, prevede la costituzione di unità funzionali specialistiche adibite al trattamento, anche ospedaliero, di pazienti affetti da DNA, la creazione di equipe integrate per i pazienti nell'età evolutiva, l'individuazione di specifici percorsi e l'implementazione della dotazione di posti letto in regime residenziale e semiresidenziale. Si attribuisce inoltre alla Regione il compito di programmare e attuare azioni di sostegno alle famiglie e ai caregiver dei pazienti. L'articolo 7, nell'ambito delle iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte a famiglie, istituzioni pubbliche e private e alla popolazione giovanile, prevede la promozione della Giornata nazionale del fiocchetto lilla. L'articolo 8 è dedicato alle attività formative e di aggiornamento professionale rivolte a tutto il personale sanitario, medico e socio-assistenziale coinvolto nell'attività di prevenzione e nella presa in carico dei pazienti con DNA e ai percorsi formativi rivolti ai nuclei familiari delle persone affette da DNA. Con l'articolo 9 si intendono sostenere le attività delle associazioni e degli enti del terzo settore, che perseguono finalità di solidarietà sociale, sanitaria e socio-sanitaria a sostegno dei pazienti affetti da DNA e dei loro familiari. L'articolo 10 prevede che la Giunta regionale istituisca l'Osservatorio regionale per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, ne disciplina la composizione e attribuisce allo stesso il compito di monitorare le casistiche, le attività, le prestazioni sociali e sanitarie e di raccogliere dati epidemiologici sulla diffusione dei DNA, di fare proposte per una gestione appropriata dei DNA e per la revisione delle linee guida. L'Osservatorio può anche promuovere iniziative per l'informazione e la sensibilizzazione dei disturbi alimentari. L'articolo 11 attribuisce alla

Giunta regionale il compito di adottare linee guida per l'attuazione della legge. L'articolo 12 contiene la clausola valutativa.

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

L'art. 13 (Disposizioni finanziarie) sancisce quanto segue: *"1. Agli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della presente legge si fa fronte con le risorse trasferite alle aziende sanitarie locali e ospedaliere regionali, nell'ambito dei budget assegnati annualmente dalla Regione.*

*2. Ad incremento delle risorse di cui al comma 1, agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, pari a complessivamente a euro 1.842.500,00 sul biennio 2022-2023, di cui euro 1.105.500,00 per l'annualità 2022 e in euro 737.000,00 per l'annualità 2023, si fa fronte, in fase di prima applicazione ed in via sperimentale, con le risorse di cui all'intesa raggiunta in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano in data 21 giugno 2022, finalizzata al riparto dei trasferimenti ministeriali di cui all'articolo 1, commi dal 687 al 689, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), a valere sulla 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 2022-2024, da iscriversi in apposito capitolo di nuova istituzione denominato "Fondo regionale per il contrasto dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione" da assegnare alle aziende sanitarie locali e ospedaliere regionali.*

3. *Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 9, stimati nell'importo di euro 12.000,00 per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, si fa fronte con le risorse già iscritte nella missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.08 (Cooperazione e associazionismo), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2022-2024."*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: "... sotto il profilo finanziario il provvedimento è caratterizzato dai seguenti elementi:

- *gli articoli 1, 2, 11 e 14 operano in assenza di oneri senza produrre alcun effetto diretto/indiretto sul versante della spesa regionale, andando a disciplinare rispettivamente i principi, definizioni, elenco degli interventi che trovano poi specifica disciplina negli articoli successivi e dichiarazione d'urgenza del provvedimento;*

- *gli articoli 10 e 12, rispettivamente dedicati alla costituzione dell'Osservatorio regionale per la prevenzione e la cura dei DNA ed alla clausola valutativa, operano ad invarianza finanziaria in quanto, nel primo caso, non sono previsti compensi o gettoni di presenza per i partecipanti e, nel secondo, si provvede con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione;*

- *gli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 .... riscontrano la presenza di oneri finanziari alla cui copertura si provvede mediante:*

- *le risorse del fondo sanitario indistinto di cui alla missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA), le quali vanno a confluire direttamente nei budget assegnati annualmente alle aziende sanitarie e ospedaliere regionali e che non subiscono aumenti legati all'attuazione del presente provvedimento in quanto riproducono sostanzialmente interventi, misure e attività già previsti dalla deliberazione della giunta regionale 22 ottobre 2021, n. 36-3977;*

- *le risorse statali di cui alla legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), articolo 1, commi dal 687 al 689, che ha previsto l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un fondo per il contrasto dei DNA, con uno stanziamento pari a 25 milioni di euro nel biennio 2022 e 2023, da ripartire in quota parte tra le regioni. In particolare, a seguito dell'Intesa, siglata in data 21 giugno 2022 in sede di Conferenza Stato-regioni, al Piemonte è prevista l'erogazione di una quota di riparto pari a 1.105.500,00 euro per l'annualità 2022 e a 737.000,00 euro per l'annualità 2023. L'Intesa non prevede utilizzo del fondo per l'annualità 2024, con conseguente necessità di prevedere, per tale annualità, la copertura degli oneri attraverso risorse proprie della regione. I criteri previsti dall'Intesa per l'accesso al riparto dei fondi ministeriali si dimostrano compatibili con la maggior parte degli*



*interventi che comportano impegni di spesa da parte delle disposizioni previste dalla legge regionale in esame, come meglio dettagliato nella tabella allegata alla presente relazione;*

*- le risorse già iscritte nella missione 12, programma 12.08, titolo 1, del bilancio di previsione finanziario 2022-2024”.*

Sul testo finale è pervenuta l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021.

Nell’Attestazione finale in parola viene riportato: *“Infine in riferimento agli oneri derivanti dall’attuazione dell’articolo 9, previsti all’art. 13, comma 3), stimati in euro 12.000,00 per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, la copertura è indicata nell’ambito delle risorse già iscritte nella missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.08 (Cooperazione e associazionismo), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2022-2024. Tuttavia, all’interno della relazione tecnico -finanziaria non viene esplicitato il capitolo di bilancio su cui grava la relativa spesa, pertanto non risulta possibile verificarne l’effettiva copertura”.*

L’esito finale è stato il seguente: *“Provvedimento per il quale non è allo stato verificabile il completo rispetto dei principi di copertura e regolarità finanziaria”.*

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

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, nonché alle tipologie di copertura, si rilevano da parte della Sezione criticità connesse all’assenza di una loro adeguata giustificazione e motivazione all’interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. La disposizione di cui all’art. 13 della legge in esame si limita infatti ad indicare che agli oneri da essa derivanti si faccia fronte con le risorse trasferite alle aziende sanitarie locali e ospedaliere regionali, nell’ambito dei budget assegnati annualmente, dalla Regione.

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

Quanto, poi, alla copertura degli oneri connessi agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8 della legge in esame si prevede che ad essa si faccia fronte grazie:

a) alle risorse, derivanti dai trasferimenti statali relativi al fondo sanitario indistinto, già stanziato nella missione 13 (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario nazionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA), capitolo 157318 del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;

b) alle risorse derivanti dai trasferimenti ministeriali di cui all'art. 1 commi 687, 688, 689 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), relative all'istituzione, presso il Ministero della salute, di un fondo per il contrasto dei Disturbi della nutrizione e dell'alimentazione, con erogazione di una quota di riparto a favore della Regione Piemonte pari a 1.105.500,00 euro per l'annualità 2022 e a 737.000,00 per l'annualità 2023, a valere anch'essa sulla missione 13, (Tutela della salute), programma 13.01 (Servizio sanitario nazionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA), titolo I (spesa corrente) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.

Quanto, invece, alla copertura degli oneri connessi all'articolo 9 della legge in esame si prevede che ad essa si faccia fronte con le risorse già iscritte nella missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.08 (Cooperazione e associazionismo), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024 (senza, peraltro, indicazione del capitolo di bilancio di riferimento, come si fa notare nell'Attestazione finale secondo quanto sopra ricordato).

Al riguardo il Collegio non può non rilevare come, ferma la già rilevata problematica della copertura attuata mediante il mero rinvio a risorse già stanziato in bilancio, le fattispecie disciplinate dagli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8 della legge in esame delineino interventi ed azioni di così ampia portata finanziaria da richiederne una loro specifica quantificazione all'interno del fondo sanitario indistinto di cui al punto a).

Oltre a ciò, si evidenzia come, all'interno della relazione tecnico finanziaria, non venga in alcun modo esplicitata la copertura degli oneri connessi all'attuazione dell'articolo 9 della legge in parola.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di udienza pubblica che di controdeduzioni sono state fornite delucidazioni ulteriori da parte della Regione.

**Legge regionale n. 11 del 27 luglio 2022 (entrata in vigore il 28 luglio 2022)**

**Modifiche alla legge regionale 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), alla legge regionale 5 agosto 2002, n. 20 (Legge finanziaria per l'anno 2002) e alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59')**

Il disegno di legge n. 212 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 22 giugno 2022. La L.R. n. 11/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 30, supplemento n. 3 del 28 luglio 2022 ed è entrata in vigore in data 28 luglio 2022.

La L.R. n. 11/2022 introduce una serie di modifiche alla L.R. n. 26 del 29 ottobre 2020 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico), approvata in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, che attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare, con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (impianti con potenza nominale media di concessione superiore o uguale a 3.000 kW). Le suddette modifiche conseguono alle contestazioni che il Governo ha sollevato con ricorso alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 2, comma 4, 4 comma, 1, 7, 8 comma 1, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22 e 23 della L.R. n. 26/2020, individuando negli articoli 117, comma 1, comma 2, lettera e) e comma 3 della Costituzione i parametri violati.

La L.R. n. 11/2022 consta di 16 articoli. Gli articoli da 1 a 12 introducono modifiche alla L.R. n. 26/2020, mentre gli articoli 13 e 14 intervengono rispettivamente, sulle leggi regionali n.

20/2002 (Legge Finanziaria per l'anno 2002) e n. 44/2000 (Legge regionale di attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"), al fine di conseguenti esigenze di coordinamento normativo. In particolare, le modifiche apportate alla L.R. n. 26/2020 introducono l'applicazione delle disposizioni della medesima legge anche alle domande di nuova concessione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico (art. 1) nonché la possibilità di affidare le concessioni di grande derivazione idroelettrica anche mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del Codice dei contratti pubblici. In tale modo, analogamente a quanto previsto dalla norma nazionale, tale modalità di affidamento si aggiunge a quelle già attualmente contemplate dalla legge regionale, quali l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica (art. 2). Viene eliminato il riferimento esplicito ai casi di scadenza, decadenza o rinuncia di una concessione di grandi derivazioni idroelettrica. Si introduce, inoltre, la specificazione che l'eventuale affidamento delle concessioni a società a partecipazione mista pubblico-privata si svolga nel rispetto delle disposizioni del Decreto Legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Vengono inseriti anche alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi la Giunta regionale qualora dovesse ritenere di costituire una o più società miste pubblico private. Al fine di fornire indicazioni più puntuali per l'espletamento delle procedure di assegnazione delle concessioni, è introdotto l'elenco degli elementi minimi che dovrà contenere il bando di gara (art. 4); viene, inoltre, eliminata la previsione dell'esclusione dalla partecipazione alle procedure per l'assegnazione delle concessioni dei soggetti destinatari di provvedimenti di revoca o decadenza da una concessione per uso idroelettrico, al fine di rispondere alle contestazioni mosse dallo Stato, secondo cui tale disposizione risulta ingiustificatamente restrittiva del principio di massima partecipazione alle procedure per l'assegnazione delle concessioni (art. 5). In coerenza con le osservazioni dello Stato, secondo cui la delega ad un regolamento della Giunta è eccessivamente ampia e indeterminata, viene eliminata dalla L.R. n. 26/2020 la previsione di criteri aggiuntivi da stabilirsi con regolamento, specificando tuttavia che tali requisiti saranno stabiliti in relazione all'oggetto e alle caratteristiche della concessione, alla complessità e alle dimensioni degli impianti da gestire, nonché all'entità degli interventi

necessari in termini di miglioramento e risanamento ambientale e di incremento della potenza di generazione e della producibilità. È inoltre previsto che le domande di partecipazione alle procedure di assegnazione siano corredate da idonee garanzie (art. 6). Relativamente al procedimento per la valutazione e selezione delle proposte progettuali presentate per l'assegnazione delle concessioni, viene inserito un esplicito riferimento, come stabilito a livello nazionale, alla partecipazione al procedimento dei Ministeri competenti per materia. Vengono, inoltre, delineate le fasi principali in cui si articola il procedimento unico per la valutazione e selezione delle proposte progettuali. Sono, poi, specificati i contenuti del provvedimento unico di concessione e la durata massima della fase istruttoria relativa all'esame delle proposte progettuali, in cui vengono espletate, qualora dovute, le procedure di valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza e viene svolta la conferenza di servizi (art. 7). Viene, quindi, inserito nella L.R. n. 26/2020 il riferimento ai contenuti e alle finalità delle clausole sociali che dovranno essere inserite nei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni (art. 9). È inoltre introdotto nella L.R. n. 26/2020 l'obbligo di costituzione, a carico del soggetto aggiudicatario della concessione, di una idonea garanzia fideiussoria a garanzia del rispetto degli obblighi previsti dal provvedimento di concessione. Gli specifici termini, le condizioni e l'importo della garanzia saranno definiti dal bando di gara (art. 10). Si prevede, altresì, che la L.R. n. 26/2020, come modificata dalla L.R. n. 11/2022, per la parte relativa alle derivazioni interregionali, specifichi che sono di competenza della Regione sul cui territorio insiste la maggiore portata di derivazione d'acqua in concessione. Le modalità procedurali per l'assegnazione delle concessioni, in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, saranno definite in accordo tra le Regioni interessate, sulla base di protocolli d'intesa approvati dalla Giunta regionale (art. 11). Viene, infine, ripristinata la prosecuzione, per conto della Regione, delle grandi derivazioni idroelettriche scadute o in scadenza in data anteriore al 31 luglio 2024, nel rispetto dei vincoli e delle prescrizioni contenute nel titolo di concessione, oltre che di quanto disposto dalla L.R. n. 26/2020 (art. 12). L'articolo 13 interviene, invece, sulla legge regionale 5 agosto 2002, n. 20 (Legge finanziaria per l'anno 2002): con riferimento al rimando operato da tale disposizione ad un regolamento della Giunta regionale per la determinazione dell'importo della componente fissa e della percentuale della componente variabile del canone, viene aggiunto, accanto all'acquisizione del parere della Commissione consiliare competente, anche un espresso richiamo alla

necessità di consultare l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), in coerenza con quanto previsto dall'art. 12, comma 1-*quinquies*, del D.Lgs. n. 79/1999. L'articolo 14 interviene sulla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, eliminando il riferimento ai casi di scadenza, decadenza o rinuncia, in coerenza con l'abrogazione delle disposizioni della L.R. n. 26/2020 che limitavano il campo di applicazione della norma ai soli casi di scadenza, decadenza, rinuncia di una concessione di grande derivazione idroelettrica.

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

Sul disegno di legge n. 212 è pervenuto, in data 2 maggio 2022, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1- 2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 15, sancisce che *"Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Da un punto di vista finanziario, il provvedimento prevede la clausola di invarianza finanziaria, di cui all'articolo 15. Le modifiche apportate alla legge regionale 26/2020 sono di carattere esclusivamente formale e finalizzate alla risoluzione del contenzioso pendente innanzi alla Corte costituzionale, senza alcuna incidenza"*

*su aspetti di tipo economico o finanziario. Per quanto attiene, in particolare, agli aspetti legati alla quantificazione del canone da corrispondere da parte dei concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, è confermato l'impianto contenuto nella legge regionale 26/2020. Con la modifica apportata al comma 3 dell'articolo 14-ter della legge regionale 5 agosto 2002, n. 20, precedentemente inserito dall'articolo 21 della l.r. 26/2020, si provvede infatti esclusivamente ad inserire un rimando al parere di ARERA, nonché a specificare che l'importo della componente fissa del canone non potrà essere inferiore a 40,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale media di concessione".*

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

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione prevede la clausola di invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 15 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come le modifiche apportate alle norme disciplinanti il canone dovuto dai concessionari di grandi derivazioni idroelettriche non abbiano comportato ricadute sul bilancio regionale. La relazione specifica poi che la determinazione dell'importo della componente fissa del canone, la percentuale della componente variabile, la modalità di quantificazione dei ricavi normalizzati, nonché le

modalità di aggiornamento, versamento introito, controllo e riscossione del canone risultano rimesse ad un apposito regolamento della Giunta Regionale. Infine, viene indicato come, in attuazione dell'articolo 14 *ter*, co. 3, della L.R. n. 20/2002., la Giunta Regionale abbia adottato il regolamento regionale n. 5/2020 (Disciplina del canone regionale e del canone aggiuntivo per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e modifiche ai regolamenti regionali 6 dicembre 2004 n. 15 e 10 ottobre 2005 n. 6 in materia di canoni per uso di acqua pubblica), con il quale era già stato quantificato l'importo unitario della componente fissa del canone nella misura di 40,00 euro per ogni kilowatt di potenza nominale media di concessione, in linea con la previsione contenuta nell'art. 13 della legge in esame.

Il Collegio concorda con una simile conclusione evidenziando la presenza di modifiche ordinamentali di carattere esclusivamente formale non aventi alcuna incidenza su aspetti economici o finanziari a carico del bilancio regionale.

#### **Legge regionale n. 12 del 27 luglio 2022 (entrata in vigore il 29 luglio 2022)**

#### **Modifiche alla legge regionale 30 marzo 1988, n. 15 (Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo)**

Il disegno di legge n. 214 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 11 luglio 2022.

La L.R. n. 12/2022 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 30, supplemento n. 3 del 28 luglio 2022 ed è entrata in vigore in data 29 luglio 2022.

Con la L.R. n. 12/2022 la Regione ha adeguato la disciplina legislativa esistente alle novità introdotte dal D.M. 5 agosto 2021 n. 1432, recante "Requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici di agenzia di viaggio e turismo", al fine di uniformare gli standard di formazione e accreditamento dei direttori tecnici delle agenzie stesse alle disposizioni nazionali. Inoltre, la L.R. n. 12/2022 precisa i requisiti strutturali minimi che le agenzie di viaggio devono avere per poter esercitare la loro attività.

Nello specifico, le modifiche apportate dall'articolo 1 della L.R. n. 12/2022 riguardano l'articolo 8 della L.R. n. 15/1998 che dispone in merito all'abilitazione e ai requisiti del direttore tecnico di agenzia di viaggio e turismo. Al comma 1 si precisa che la responsabilità tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo è affidata a un direttore tecnico in possesso dei requisiti indicati dal D.M. 5 agosto 2021 n. 1432. In maniera più chiara e coerente sono riscritti anche i restanti commi dell'articolo 8 della L.R. n. 15/1998. Il comma 2 dispone che, qualora il titolare dell'agenzia non possieda i requisiti, essi devono essere almeno in



possesso di un collaboratore o dipendente dell'agenzia, il quale assume la funzione e la responsabilità di direttore tecnico. Il comma 3 sancisce che, qualora il direttore tecnico si trovi ad essere impossibilitato a svolgere le proprie funzioni, il titolare dell'agenzia deve proporre, entro novanta giorni, un nuovo direttore tecnico, pena la sospensione dell'attività fino al ripristino della conduzione tecnica. Infine, si precisa che sarà la Giunta regionale a stabilire la disciplina di dettaglio per il percorso professionale, formativo e per l'abilitazione all'esercizio della professione (comma 4). Sarà inoltre in capo alla Regione la tenuta e l'aggiornamento di un elenco dei soggetti idonei ad assumere le funzioni e le responsabilità di direttore tecnico di agenzia di viaggio e turismo (comma 5). L'articolo 2, sostituendo l'articolo 9 della L.R. n. 15/1988, precisa i requisiti strutturali minimi che le agenzie di viaggio devono avere per poter esercitare la loro attività: strutture e attrezzature tecnologiche idonee allo svolgimento dell'attività (lettera a); idonei locali nel caso in cui effettuino vendita diretta al pubblico (lettera b). Alla lettera c) è previsto che le agenzie dispongano di apposita insegna visibile all'esterno e denominante in modo chiaro l'esercizio d'impresa. Da ultimo, il comma 2 dell'articolo 9 precisa che l'obbligo di disporre di locali idonei non si applica all'agenzia che operi esclusivamente mediante mezzi telematici o altre forme di vendita a distanza; in tal caso si applicano le disposizioni del Codice del Consumo. La relazione tecnico finanziaria conclusiva è stata redatta in base alla modulistica prevista dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dell'analogo deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1- 6667, come modificate rispettivamente dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202 (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 60/2018 - Flusso procedurale e allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782 (Modifiche e integrazioni alla DGR. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 "Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul disegno di legge n. 214 è pervenuto, in data 11 luglio 2022, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

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

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Da un punto di vista finanziario, il provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale. La clausola di neutralità finanziaria, di cui all'articolo 3, è giustificata dal fatto che trattasi di provvedimento legislativo di mera modifica di carattere ordinamentale della normativa regionale esistente, al fine di garantire la conformità normativa ed operativa sul territorio regionale piemontese e di uniformare il comportamento della Regione Piemonte con quello delle altre regioni italiane”*.

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

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale.

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

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di invarianza finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che prevede una modifica ordinamentale della normativa regionale esistente al fine di garantire

la conformità normativa ed operativa sul territorio regionale piemontese e di uniformare il comportamento della Regione Piemonte con quello di altre regioni.

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche ordinamentali in quanto trattasi di legge regionale volta ad adeguare normativamente la legislazione regionale esistente in materia di attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo.

### **Legge Regionale n. 15 del 04 agosto 2022 (entrata in vigore il 26 agosto 2022)**

**Istituzione della Festa del Piemonte e modifiche alla legge regionale 22 aprile 1980, n. 24 (Istituzione del Centro Gianni Oberto) e alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 15 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo, della fascia della Regione Piemonte. Abrogazione delle leggi regionali 16 gennaio 1984, n. 4, 24 novembre 1995, n. 83, 17 giugno 1997, n. 36)**

La proposta di legge n. 158 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 9 settembre 2021.

La L.R. n. 15/2022 è stata pubblicata in data 11 agosto 2022 sul supplemento Ordinario n. 1 del Bollettino Ufficiale n. 32 ed è entrata in vigore in data 26 agosto 2022.

La L.R. n. 15/2022 è finalizzata a valorizzare la storia e la cultura che caratterizzano la Regione, promuovendo sul suo territorio la conoscenza non soltanto delle radici e delle identità storico-piemontesi, ma anche dei suoi simboli, in particolare della sua bandiera. In tale ottica, la L.R. n. 15/2022 stabilisce l'istituzione della Festa del Piemonte, con ricorrenza il 19 luglio di ogni anno, giorno in cui il colle dell'Assietta fu teatro di una storica battaglia in cui la resistenza dell'esercito austro-piemontese di fronte ad un nemico numericamente molto superiore ne decretò una vittoria importante. Si tratta, in realtà, di una reintroduzione della festività in quanto era già stata prevista, in passato, dalla legge regionale n. 26/1990, poi abrogata. Per l'individuazione del calendario delle ricorrenze celebrative connesse alla Festa, la legge regionale prevede il coinvolgimento del Centro Gianni Oberto (istituito con la legge regionale n. 24/1980), in considerazione della sua specifica esperienza e dell'impegno profuso per far conoscere la storia del Piemonte, le sue tradizioni locali e il suo patrimonio culturale. La L.R. n. 15/2022 interviene, inoltre, sulla legge regionale n. 15 del 31 maggio 2004 al fine di ampliare il novero delle sedi degli enti all'esterno delle quali

esporre la bandiera del Piemonte in occasione di avvenimenti che rivestano particolare importanza e solennità regionale o locale.

La L.R. n. 15/2022 consta di 7 articoli. L'articolo 1 istituisce la Festa del Piemonte e demanda all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la competenza ad individuare un calendario di ricorrenze celebrative legate ad avvenimenti, tradizioni e figure significative che hanno caratterizzato la storia del Piemonte, sentito il Comitato consultivo del Centro Gianni Oberto. L'articolo 2 reca modifiche alla L.R. n. 24/1980 finalizzata ad esplicitare le finalità dell'attività del Centro Gianni Oberto. L'articolo 3 modifica la L.R. n. 24/1980 precisando i compiti del Centro. L'articolo 4 interviene sulla L.R. n. 24/1980, aumentando il numero dei componenti del Comitato consultivo del Centro Gianni Oberto, e rinviando ad una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza le modalità di funzionamento e di organizzazione dello stesso. L'articolo 5 modifica la L.R. n. 15/2004, ampliando il novero delle sedi degli enti all'esterno delle quali esporre la bandiera del Piemonte in occasione di avvenimenti che rivestano particolare importanza e solennità per il territorio regionale e locale. All'articolo 6 è inserita una norma transitoria che prevede che i componenti del Comitato consultivo del Centro Gianni Oberto già nominati all'entrata in vigore della L.R. n. 15/2022 restano in carica fino alla scadenza e sono integrati con altri quattro componenti.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 7, sancisce che *“1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Dal punto di vista finanziario, la legge regionale 15/2022 non comporta nuovi maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di un provvedimento ad invarianza finanziaria in quanto alle spese derivanti dalle diverse iniziative ed attività legate alla Festa del Piemonte ed al calendario di*

*ricorrenze celebrative della storia e della cultura della Regione, nonché del suo patrimonio culturale e delle sue radici e tradizioni, si fa fronte con risorse del Consiglio regionale, già assegnate con la legge di bilancio 2022-2024 sul capitolo 17000. In particolare si provvede con una rimodulazione di risorse finanziarie già nella disponibilità del bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale 2022-2024, senza richiedere, pertanto, alcun trasferimento aggiuntivo da parte della Giunta regionale”.*

Sul testo finale è stata predisposta in data 19/09/2022, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la *“Tabella quantificazione oneri finanziari”* come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta in collaborazione con gli uffici della Direzione amministrazione, personale, sistemi informativi e organismi di garanzia, Settore patrimonio, provveditorato, bilancio e ragioneria del Consiglio regionale.

Dal punto di vista finanziario, il provvedimento in parola prevede la clausola di invarianza finanziaria, la quale dichiara come dal medesimo non derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Al riguardo il Collegio richiama l’attenzione della Regione sulla necessità di meglio esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, con l’accorgimento di distinguere le disposizioni che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, da quelle che pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, il Collegio individua all’interno della relazione un’adeguata giustificazione e motivazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili, nel caso di specie fondate sulle comparazioni con iniziative similari già svolte dall’Ente in passato ed aggiornate e parametrize alla tipologia di evento in questione.

Viceversa, con riferimento alle disposizioni finanziarie di cui all’art. 1 ed all’art. 7, si segnala come la relazione tecnico finanziaria, pur precisando l’intervento rimodulativo di risorse stanziata e ancora disponibili su due capitoli del bilancio di previsione finanziario 2022-2024 (rispettivamente il capitolo 17040/2 relativo a Trasferimenti correnti a istituzioni sociali

private ed il capitolo 17042/2 relativo a Trasferimenti correnti ad amministrazioni locali), non contenga tuttavia elementi inerenti la dimostrazione dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, nonché l'evidenza delle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate ovvero la presenza di programmi di spesa che determinino in futuro la necessità di destinare ulteriori risorse ai provvedimenti sulla cui autorizzazione di spesa si incide.

La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

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

Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile evidenziare le considerazioni già effettuate con riferimento alla legge regionale n. 8/2022, in quanto anche in questo caso i capitoli di spesa interessati, che prevedono stanziamenti destinati a trasferimenti correnti riservati ad istituzioni sociali private e ad amministrazioni locali, sono allocati sul bilancio del Consiglio regionale, e non hanno una destinazione predeterminata; le risorse stanziare vengono utilizzate per finanziare iniziative proposte da istituzioni pubbliche e private che si pongono in coerenza con le linee di indirizzo annualmente definite dall'Ufficio di Presidenza. Il Segretario generale ha, quindi, aggiunto come il fabbisogno di risorse per il finanziamento della legge in questione non sia stato stimato in aggiunta alle risorse già stanziare negli anni precedenti per le medesime finalità, ma nell'ambito delle medesime, in quanto la legge regionale n. 15/2022 si pone come limite esterno alla discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza.

Al riguardo la Sezione rileva come la risposta istruttoria, pur evidenziando peculiarità legate alle modalità di assegnazione delle risorse stanziare e disponibili sui capitoli di bilancio, tralasci tuttavia di soffermarsi sull'inadeguatezza dello strumento di copertura (rinvio a risorse già iscritte in bilancio), il quale, a fini probatori, richiede che si dia dimostrazione dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti di bilancio ed evidenza delle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate,

mediante allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto all'interno della relazione tecnico-finanziaria.

### **Legge Regionale n. 16 del 13 settembre 2022 (entrata in vigore il 30 settembre 2022)**

#### **Disposizioni concernenti l'istituzione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio**

La proposta di legge n. 173 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 25 novembre 2021.

La L.R. n. 16/2022 è stata pubblicata in data 15 settembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 37 ed è entrata in vigore in data 30 settembre 2022.

La L.R. n. 16/2022 ha la finalità di fornire ai condomini una maggiore conoscibilità e trasparenza dei requisiti dell'amministratore e di promuovere la creazione di un elenco regionale degli amministratori di condominio a fini ricognitivi delle persone qualificate a svolgere tale professione. Tale attività nel corso degli anni ha visto accrescere, a carico degli amministratori di condominio, nuove incombenze (ad es. in materia fiscale) per cui sono richieste competenze altamente professionali e sono necessari continui aggiornamenti formativi. La professione di amministratore di condominio è regolamentata dal Codice civile e dalla L. n. 220/2012 (Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici) e per tali motivi l'iscrizione all'elenco non è obbligatoria e non costituisce in alcun modo titolo per l'esercizio dell'attività professionale.

La legge in esame si compone di 8 articoli. L'articolo 1 disciplina le finalità della legge. L'articolo 2 riguarda l'istituzione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio, suddiviso in sezioni corrispondenti agli ambiti territoriali della Città Metropolitana di Torino e delle Province della Regione. L'articolo demanda inoltre alla Giunta regionale di adottare, entro novanta giorni dall'approvazione della legge, acquisito il parere della commissione consiliare competente e sentite le associazioni di categoria, un provvedimento teso a definire le modalità operative dell'elenco regionale. L'articolo 3 elenca i requisiti e le modalità di iscrizione all'elenco regionale. L'articolo 4 indica le modalità di aggiornamento dell'elenco, mentre l'articolo 5 riporta le cause di cancellazione. L'articolo 6 specifica le modalità di iscrizione all'elenco per chi esercita l'attività in forma societaria. Ai sensi dell'articolo 7 la Regione dà adeguata pubblicità all'elenco attraverso la creazione di una

sezione dedicata sul sito internet istituzionale, garantendone il costante aggiornamento e consultabilità.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 8, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Dal punto di vista finanziario, la legge regionale 16/2022 non comporta nuovi maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di un provvedimento ad invarianza finanziaria in quanto alle spese derivanti dall'istituzione, gestione e promozione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio si fa fronte con risorse strumentali e personali interne"*.

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

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e che all'istituzione, alla gestione e promozione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio si fa fronte con risorse personali e strumentali interne.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 8 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di oneri a carico del



bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria, quali, ad esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi in considerazione del fatto che all'istituzione, alla gestione e promozione dell'elenco regionale degli amministratori di condominio si fa fronte con risorse personali e strumentali interne.

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

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

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di udienza pubblica né in sede di controdeduzioni sono state fornite ulteriori delucidazioni dalla Regione.

**Legge Regionale n. 17 del 28 ottobre 2022 (entrata in vigore il 18 novembre 2022)**

**Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti dal nucleo familiare d'origine**

Il disegno di legge n. 64 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 3 dicembre 2019. La L.R. n. 17/2022 è stata pubblicata in data 3 novembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 44 ed è entrata in vigore in data 18 novembre 2022.

La legge in esame si pone l'obiettivo di garantire il sostegno alla famiglia di origine affinché questa, anche con il supporto della rete parentale e degli enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie, riesca ad esprimere appieno le proprie risorse potenziali, assicurando un ambiente idoneo a consentire la crescita armonica del minore nella propria famiglia.

La legge si sviluppa con la finalità esclusiva della tutela del superiore interesse dei minori, in ottemperanza alle indicazioni internazionali di cui alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, e valorizza il contributo di esperienza dei servizi che hanno il compito istituzionale della presa in carico dei nuclei familiari in difficoltà e delle associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie.

La L.R. n. 17/2022 consta di 15 articoli. L'articolo 1 individua la finalità e contiene la definizione di minore, ripresa dalla convenzione internazionale del 1989, e di genitori. L'articolo 2 tratta di prevenzione degli allontanamenti dei minori e introduce il progetto educativo familiare (PEF): costruito con la famiglia, contiene obiettivi specifici, ha durata almeno semestrale e comprende interventi di recupero. L'articolo 3 tratta del diritto del minore alla propria famiglia di origine e descrive quali specifiche politiche debba attuare la Regione per garantirlo: dalla prevenzione al potenziamento dell'affido e dell'affidamento, al contenimento degli inserimenti in struttura, alle azioni innovative nel settore dell'accoglienza familiare e della vicinanza solidale. L'articolo 4 dispone che la Regione definisca le modalità organizzative e che provveda a tutta una serie di azioni: interventi di prevenzione, protocolli di intesa interistituzionali, destinazione di una quota non inferiore ad euro 20.000.000,00 per sostenere le azioni di prevenzione all'allontanamento; promozione dell'affidamento, programmazione di cicli di formazione periodica. L'articolo 5 sancisce l'impossibilità di allontanamento per indigenza della famiglia e dispone interventi a favore della stessa, almeno pari al contributo all'affido eventualmente erogabile. L'articolo 6 è dedicato agli interventi di sostegno alla famiglia che sono attuati dal sistema regionale dei servizi sociali di cui alla L.R. n. 1/2004 e dai servizi: la Regione, anche in collaborazione con enti e associazioni, promuove e sostiene progetti sperimentali e percorsi di aiuto per la famiglia di origine e i servizi competenti realizzano interventi di carattere socio-educativo, socio-sanitario e psicologico compresi quelli, innovativi, di abitare sociale o inserimento lavorativo. Ai comuni è affidato il compito di realizzare interventi di sostegno economico ai

nuclei familiari con minori nei casi di indigenza. L'articolo 7 tratta di interventi multidisciplinari di valutazione delle situazioni di disagio familiare. L'articolo 8 dedicato agli interventi di assistenza e mediazione familiare e prevede che la Regione favorisca interventi di accompagnamento e mediazione familiare erogati da enti locali, servizi socio-sanitari pubblici, associazioni e organizzazioni di volontariato. Tali interventi possono prevedere soluzioni abitative, anche temporanee e percorsi di mediazione familiare e di supporto psicologico. L'articolo 9 definisce i criteri per l'affidamento familiare. L'articolo 10 è dedicato alle strutture residenziali e semiresidenziali per minori e stabilisce che il ricorso ad esse sia da disporre in via residuale ed eccezionale. L'articolo 11 stabilisce che la Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, adotti il Piano triennale regionale degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, il quale definisce gli obiettivi da perseguire, le azioni necessarie, le priorità ed i criteri per la loro realizzazione, nonché i tempi, le modalità di monitoraggio e verifica e i percorsi di formazione continua. L'articolo 12 prevede che la Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge e senza oneri, istituisca l'Osservatorio sull'allontanamento dei minori. L'articolo 13 prevede che la Giunta regionale, informata la commissione consiliare competente, approvi entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le linee guida di attuazione. L'articolo 14 tratta di monitoraggio e prevede che la Giunta regionale, con cadenza biennale, presenti al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione e che la struttura regionale competente per materia svolga un'azione di monitoraggio dell'impiego delle risorse assegnate.

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

dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013").

Sul disegno di legge n. 194 è pervenuto, in data 3 dicembre 2019, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La legge all'art. 15 ("Norma finanziaria") quantifica il contributo regionale come segue:

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati in complessivi euro 44.568.750,00 per gli esercizi finanziari 2023 e 2024, si fa fronte:

a) per complessivi euro 44.000.000,00 per gli esercizi finanziari 2023 e 2024, di cui euro 22.000.000,00 per l'anno 2023 ed euro 22.000.000,00 per l'anno 2024, con le risorse già allocate nell'ambito della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.07 (Programmazione e governo della rete di servizi socio-sanitari e sociali), titolo I (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;

b) per complessivi euro 568.750,00 per gli esercizi finanziari 2023 e 2024, di cui euro 306.250,00 per l'anno 2023 ed euro 262.500,00 per l'anno 2024, con le risorse già allocate nell'ambito della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.10 (Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia), titolo I (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.

2. Per gli esercizi successivi al 2024, agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42).

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".

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: "Da un punto di vista finanziario, il provvedimento comporta oneri, in conto corrente, a carico del bilancio regionale in complessivi euro 44.568.750,00 per gli esercizi finanziari 2023 e 2024. Alla copertura degli oneri si fa fronte attingendo alle risorse già allocate nell'ambito della missione 12 (Diritti sociali, politiche

*sociali e famiglia), programma 12.07 (Programmazione e governo della rete di servizi socio-sanitari e sociali) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024 per un importo pari a 44 milioni di euro ed alla missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.10 (Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024 per un importo pari a euro 568.750.00".*

Sul testo finale è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l' "Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021. Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione sanità e welfare, settore politiche per i bambini, le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, si rilevano da parte della Sezione scrivente criticità connesse all'assenza di una loro adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. La disposizione di cui all'art. 15 della legge in esame si limita infatti a quantificare gli oneri derivanti dalla legge in esame in euro 44.568.750,00 per gli esercizi finanziari 2023 e 2024. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; ciò finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Osserva poi il Collegio come la parte di copertura per gli esercizi finanziari 2023 e 2024, disciplinata dall'art. 15 della legge in parola, palesi evidenti criticità in quanto basata sul mero rinvio a risorse già iscritte in bilancio. Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare, con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente

accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria una espressa individuazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili nonché una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

Alla luce di tali complessive osservazioni si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre in maniera più corretta e puntuale l'operazione di copertura nella parte in cui dispone il rinvio a risorse già iscritte in bilancio. In tal caso, infatti, occorre esplicitare quali siano le effettive disponibilità finanziarie in grado di coprire gli oneri derivanti dall'applicazione della legge in esame, quali le ragioni per le quali siano rinvenibili tali disponibilità (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa,) e, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti dall'applicazione di altre leggi.

In tal senso si auspica e si raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, e a seguito della successiva implementazione del flusso medesimo ad oggi in corso di realizzazione, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di udienza pubblica che di controdeduzioni sono state fornite ulteriori delucidazioni dalla Regione.

### **Legge Regionale n. 19 del 01 dicembre 2022 (entrata in vigore l'8 dicembre 2022)**

#### **Intervento economico a favore dei Comuni con alta incidenza di alloggi sociali**

La proposta di legge n. 206 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 25 maggio 2022.

La L.R. n. 19/2022 è stata pubblicata in data 7 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 49 ed è entrata in vigore in data 8 dicembre 2022.

La L.R. n. 19/2022 è finalizzata all'erogazione di contributi economici ai comuni con alta incidenza di alloggi sociali rispetto alla popolazione residente. Sono considerati ad alta incidenza di alloggi sociali i comuni sul cui territorio il rapporto tra gli alloggi sociali e la popolazione residente sia pari o superiore al 5 per cento, indipendentemente dalla proprietà e dalla gestione.

La legge in esame si compone di 5 articoli. L'articolo 1 descrive la finalità della legge mentre l'articolo 2 definisce i comuni ad alta incidenza di alloggi sociali, rinviando la loro individuazione all'allegato. L'articolo 3 stabilisce la misura del contributo che viene erogato ai comuni ad alta incidenza di alloggi sociali in misura proporzionale al numero di alloggi sociali presenti sul territorio comunale.

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

L'art. 4 ("Norma finanziaria") stabilisce che:

*"1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati in euro 250.000,00 per l'esercizio 2022, si fa fronte con incremento di risorse di pari importo stanziato all'interno della missione 08 (assetto del territorio ed edilizia abitativa), programma 08.02 (edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare), titolo 1 (spese correnti) e*

*contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (fondi accantonamenti), programma 20.03 (altri fondi), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024”.*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Dal punto di vista finanziario, la legge comporta oneri a carico del bilancio regionale. La copertura finanziaria della spesa si rinvia nell’articolo 4 che quantifica gli oneri in euro 250.000,00 per l’esercizio 2022, cui si fa fronte con incremento di risorse di pari importo stanziato all’interno della missione 08 (assetto del territorio ed edilizia abitativa), programma 08.02 (edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare), titolo 1 (spese correnti) e contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (fondi accantonamenti), programma 20.03 (altri fondi), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024”.*

Sul testo finale è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’*“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”* ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021. Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la *“Tabella quantificazione oneri finanziari”* come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione sanità e welfare, Settore politiche di welfare abitativo.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, l’art. 3 della legge in esame prevede una ripartizione delle risorse disponibili a favore dei Comuni ad alta incidenza di alloggi sociali fondata su di un’erogazione proporzionale al numero di alloggi presenti. Al riguardo, nonostante l’apprezzabile sforzo dell’Amministrazione di fornire adeguati parametri di quantificazione degli oneri, il Collegio non può non rilevare la necessità di invitare la medesima a fornire criteri più puntuali e dettagliati (ad es. criteri da seguire per la determinazione della quota di contribuzione prevista per singolo alloggio sociale).

Inoltre, quanto alle modalità di copertura degli oneri preventivati, la relazione tecnico-finanziaria fa riferimento ad una variazione compensativa attuata mediante incremento, per la somma di euro 250.000,00, della missione 08 (assetto del territorio ed edilizia abitativa) programma 08.02 (edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-



popolare), titolo I (Spese correnti) e corrispondente riduzione di pari importo della risorse già stanziata nella missione 20 (fondi accantonamenti), programma 20.03 (altri fondi), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.

Al riguardo giova ribadire da parte del Collegio come lo spostamento in chiave compensativa di risorse da una finalità ad un'altra presupponga, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alle modalità di copertura degli oneri in parola. Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile precisare che per la legge in questione sono state utilizzate risorse presenti nella Missione 20, Programma 20.03 nei capitoli n. 197746 (fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso recanti spese correnti) e n. 298057 (fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso recanti spese per investimenti attinenti ad ulteriori programmi di sviluppo). Trattasi, in particolare, di fondi che la Regione ha espressamente previsto a bilancio, nell'ambito della propria autonomia contabile, segnatamente al fine di consentire il finanziamento di provvedimenti legislativi che si sono resi necessari nel corso dell'anno e non precedentemente oggetto di programmazione. La disponibilità di tali risorse, sia di parte corrente, che in conto capitale, è stata confermata, per ciascuna legge, dagli uffici della Giunta regionale mediante invio con posta elettronica di una nota recante le risorse disponibili per i capitoli interessati dall'intervento finanziario specificando che si trattava di risorse libere da qualsiasi tipo di altro impegno.

La Sezione prende atto delle spiegazioni di dettaglio fornite ma, al riguardo, non può che invitare nuovamente l'Ente a fornire dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti di bilancio nonché accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate mediante allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto nella relazione tecnico finanziaria; e ciò anche

nel caso particolare in parola dei fondi sopra ricordati, con riferimento ai quali è necessario, altresì, fornire la dimostrazione della effettiva disponibilità.

### **Legge Regionale n. 20 del 15 dicembre 2022 (entrata in vigore il 31 dicembre 2022)**

#### **Promozione e valorizzazione della filiera agroalimentare brassicola regionale**

La proposta di legge n. 137 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 24 marzo 2021.

La L.R. n. 20/2022 è stata pubblicata in data 16 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 50 ed è entrata in vigore in data 31 dicembre 2022.

La legge in esame è diretta alla promozione e valorizzazione, anche attraverso l'istituzione di un marchio specifico, dei birrifici artigianali che operano in Piemonte e che rappresentano una realtà che negli ultimi anni ha visto un forte aumento in termini di produzione, di occupazione e di qualità. La L.R. n. 20/2022 è finalizzata a valorizzare la produzione birraia artigianale del Piemonte e le sue tradizionali metodologie di lavorazione, dotando così l'intera filiera brassicola regionale di uno strumento normativo coerente con l'evoluzione dei mercati e gli orientamenti della domanda dei consumatori sempre più attenti ai principi della sostenibilità sociale ed economica e delle filiere a chilometri zero. Inoltre, si prevede l'incentivazione dello sviluppo della coltivazione e della qualità della lavorazione delle materie prime sostenendo la creazione e lo sviluppo della filiera agricola locale sottostante e promuovendo la qualificazione delle competenze professionali degli operatori del settore, anche incentivando la creazione di nuove imprese nel settore della produzione di birra artigianale, in particolare di imprese a conduzione femminile e giovanile. Infine, oltre al marchio di qualità della birra "Made in Piemonte" la L.R. n. 20/2022 istituisce un registro dei microbirrifici.

La L.R. n. 20/2022 consta di 7 articoli. L'articolo 1 disciplina l'oggetto e le finalità della legge; l'articolo 2 contiene le definizioni di birra artigianale, di piccolo birrificio agricolo, di microbirrificio e, infine, di titolari di birrifici. L'articolo 3 prevede per i microbirrifici agricoli la disciplina della vendita e somministrazione dei prodotti di propria produzione, utilizzando locali e arredi dell'azienda, con l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza. L'articolo 4 riguarda la valorizzazione della birra artigianale anche attraverso la promozione della formazione, dell'aggiornamento professionale e della riqualificazione degli operatori dell'intera filiera. L'articolo 5 disciplina la costituzione del logo relativo alle

birre artigianali di filiera brassicola regionale, eventualmente declinato in una o più varianti. L'articolo 6 disciplina la notifica delle azioni configurabili come aiuti di Stato.

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

La legge all'art. 7 ("Norma finanziaria") stabilisce che:

*1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, stimati in euro 150.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2023 e 2024, si fa fronte:*

*a) per ciascuno degli esercizi finanziari con euro 20.000,00, con incremento di risorse di pari importo stanziato all'interno della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 1 (Spese correnti) e contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;*

*b) per ciascuno degli esercizi finanziari con euro 130.000,00, con incremento di risorse di pari importo stanziato all'interno 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) e contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.*

*2. Per gli esercizi successivi al 2024, agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)."*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: "Da un punto di vista finanziario, il provvedimento comporta oneri, in conto corrente, a carico del bilancio regionale stimati in euro 150.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2023 e 2024".

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

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

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, si rilevano da parte della Sezione criticità connesse all'assenza di una loro adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando pertanto tale profilo non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. La disposizione di cui all'art. 7 si limita infatti a prevedere, nella somma di € 150.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023, la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge in esame, senza fornire alcun parametro per la verifica della quantificazione, e nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva si fa riferimento semplicemente a *“oneri a carico del bilancio regionale quantificati in euro 150.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2023 e 2024”*.

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

Quanto alle modalità di copertura si osserva, infine, come la relazione tecnico-finanziaria della legge in esame faccia riferimento a plurime variazioni compensative per ciascuno degli esercizi finanziari 2023 e 2024 e, più precisamente:

a) per euro 20.000,00 mediante incremento di risorse di pari importo stanziato all'interno della missione 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca), programma 16.01 (Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare), titolo 1 (spese correnti) e

contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (altri fondi), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;

b) per euro 130.000,00 mediante incremento di risorse di pari importo stanziato all'interno 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) e contestuale riduzione delle somme di cui alla missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (altri fondi), titolo 2 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024;

Al riguardo giova ancora una volta ribadire da parte del Collegio come lo spostamento in chiave compensativa di risorse da una finalità ad un'altra presupponga, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione e alle modalità di copertura degli oneri in parola. Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile precisare che per la legge in questione sono state utilizzate risorse presenti nella Missione 20, Programma 20.03 nei capitoli n. 197746 (fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso recanti spese correnti) e n. 298057 (fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso recanti spese per investimenti attinenti ad ulteriori programmi di sviluppo). Trattasi in particolare di fondi che la Regione ha espressamente previsto a bilancio, nell'ambito della propria autonomia contabile, segnatamente al fine di consentire il finanziamento di provvedimenti legislativi che si sono resi necessari nel corso dell'anno e non precedentemente oggetto di programmazione. La disponibilità di tali risorse, sia di parte corrente, che in conto capitale, è stata confermata, per ciascuna legge, dagli uffici della Giunta regionale mediante invio con posta elettronica di una nota recante le risorse disponibili per i capitoli interessati dall'intervento finanziario specificando che si trattava di risorse libere da qualsiasi tipo di altro impegno.

La Sezione prende atto delle spiegazioni di dettaglio fornite ma, al riguardo, non può che invitare anche in questo caso l'Ente a fornire adeguata dimostrazione delle disponibilità degli stanziamenti di bilancio nonché accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate mediante allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto nella relazione tecnico finanziaria; e ciò, come già precisato, anche nel caso particolare in parola dei fondi sopra ricordati, con riferimento ai quali è necessario, altresì, fornire la dimostrazione della effettiva disponibilità.

**Legge Regionale n. 21 del 15 dicembre 2022 (entrata in vigore il 31 dicembre 2022)**

**Modifiche alla legge regionale 1° agosto 2018, n. 11 (Disposizioni coordinate in materia di cultura)**

La proposta di legge n. 184 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 26 gennaio 2022.

La L.R. n. 21/2022 è stata pubblicata in data 16 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 50 ed è entrata in vigore in data 31 dicembre 2022.

La L.R. n. 21/2022 intende dare attuazione a quanto previsto dal Preambolo e dall'articolo 7 dello Statuto, introducendo delle modifiche alla L.R. n. 1° agosto 2018, n. 11 (Disposizioni coordinate in materia di cultura), prevedendo interventi diretti e indiretti per la valorizzazione e la promozione del patrimonio linguistico e dialettale del Piemonte.

È, inoltre, prevista l'istituzione della Consulta per la valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico e dialettale del Piemonte, senza che da ciò derivino nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale, in quanto la partecipazione ai lavori della Consulta avviene a titolo gratuito e senza alcun rimborso spese.

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

relativa tipologia di copertura - modifica allegato 1 dell'allegato A) e dell'analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 11, sancisce che:

*"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.*

*2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge per le spese di parte corrente, quantificate in euro 70.000,00 per l'anno 2023 e in euro 70.000,00 per l'anno 2024, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 05 (Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali), programma 05.02 (Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.*

*3. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge per le spese in conto capitale, quantificate in euro 10.000,00 per l'anno 2023 e in euro 10.000,00 per l'anno 2024, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 05 (Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali), programma 05.02 (Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale), titolo 2 (Spese in conto capitale) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024".*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Dal punto di vista finanziario, la legge è dichiarata ad invarianza finanziaria, in quanto dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Per le iniziative, i progetti, le attività e gli investimenti dalla stessa previsti, si fa fronte tramite quota parte delle risorse libere già allocate nel Fondo per la cultura (articolato in Fondo delle risorse di parte corrente e in Fondo delle risorse in conto capitale) di cui all'articolo 46 della legge regionale 1° agosto 2018, n. 11".*

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

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, nel caso specifico della Direzione cultura e commercio, Settore promozione delle attività culturali.

Osserva il Collegio come la parte di copertura per gli esercizi finanziari 2023 e 2024, disciplinata dall'art. 11 della legge in esame, palesi evidenti criticità in quanto basata sul mero rinvio a risorse già iscritte alla missione 05 (Tutele e valorizzazione dei beni e attività

culturali), programma 05.02 (Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale), titoli 1 e 2 del bilancio di previsione finanziaria 2022-2024. Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare, con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria una espressa individuazione e dimostrazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili nonché una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

Alla luce di tali complessive osservazioni si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre in maniera più corretta e puntuale l'operazione di copertura nella parte in cui dispone il rinvio a risorse già iscritte in bilancio. In tal caso, infatti, occorre esplicitare e dimostrare quali siano le effettive disponibilità finanziarie in grado di coprire gli oneri derivanti dall'applicazione della legge in esame, quali le ragioni per le quali siano rinvenibili tali disponibilità (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa,) e, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti dall'applicazione di altre leggi.

In tal senso si auspica e si raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, e a seguito dell'implementazione di tale flusso ad oggi in fase di attuazione, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di riscontro al deferimento, né in sede di udienza pubblica e di controdeduzioni sono state fornite ulteriori delucidazioni dalla Regione.



## **Legge Regionale n. 22 del 15 dicembre 2022 (entrata in vigore il 31 dicembre 2022)**

### **Iniziative finalizzate al benessere sociale attraverso l'esercizio fisico strutturato e adattato. Istituzione dei Percorsi e delle Palestre della salute**

La proposta di legge n. 25 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 10 settembre 2019.

La L.R. n. 22/2022 è stata pubblicata in data 16 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 50 ed entrata in vigore in data 31 dicembre 2022.

Con la legge in esame la Regione riconosce e promuove l'attività motorio-sportiva quale strumento di realizzazione del diritto alla salute e di promozione e prevenzione del benessere psico-fisico e sociale di tutte le fasce di età della popolazione.

Dalla constatazione che l'attività fisica, anche moderata, costituisce sia uno strumento di realizzazione del diritto alla salute che di promozione del benessere psico-fisico, nasce l'impegno della Regione volto ad attivare idonei programmi denominati Percorsi e Palestre salute e a costituire apposite sedi istituzionali di confronto e approfondimento di carattere tecnico e scientifico in tema di salute e benessere sociale con i soggetti rappresentativi della collettività piemontese nell'ambito delle scienze motorie e sportive.

Alla Giunta regionale è demandato il compito di definire il procedimento e i requisiti necessari per ottenere la certificazione di Percorso e Palestra della salute.

La legge prevede l'istituzione, presso la Giunta regionale, della Cabina di regia quale organo consultivo per la definizione dei programmi di promozione dell'attività motorio-sportiva e del benessere psico-fisico e sociale di tutte le fasce di età della popolazione i cui componenti non percepiscono alcun compenso. Viene disciplinata, inoltre, l'attività di monitoraggio sulle procedure di accreditamento e sulle modalità di realizzazione e di svolgimento dei Percorsi e delle Palestre salute che viene svolto da strutture della Giunta senza ulteriori oneri.

La legge in esame si compone di 6 articoli. L'articolo 1 disciplina le finalità della legge. L'articolo 2 individua le strutture di natura non sanitaria, pubbliche o private, denominate "Palestre della Salute" dove si svolgeranno i programmi di esercizio fisico. L'articolo 3 stabilisce che la Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, con propria deliberazione stabilisce i requisiti necessari per l'ottenimento della certificazione di Percorso e Palestra salute, nonché i casi di revoca e di cancellazione dall'elenco istituito in proposito. L'art. 4 prevede l'istituzione presso la Giunta regionale di

una Cabina di regia per la definizione dei programmi di promozione dell'attività motorio-sportiva. L'art. 5 prevede la realizzazione di un sistema di monitoraggio sulle procedure di accreditamento e sulle modalità di realizzazione e di svolgimento dei Percorsi e delle Palestre salute.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 6, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: "Dal punto di vista finanziario, il provvedimento contiene la clausola di invarianza finanziaria, in quanto dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Agli adempimenti previsti si fa fronte mediante le risorse già stanziare per il finanziamento del Piano dell'invecchiamento attivo di cui alla legge regionale 9 aprile 2019, n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo), come introdotte dalla legge regionale 18/2022 (Disposizioni finanziarie e variazione di bilancio di previsione 2022-2024).

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

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

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

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

Una simile tecnica contabile, infatti, rischia infatti di contrastare, con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziato in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

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

Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile precisare come agli adempimenti previsti si faccia fronte con le risorse già stanziare per il finanziamento del Piano dell'invecchiamento attivo, provvedimento attuativo della legge regionale 17/2019 che, infatti, al punto recante "Obiettivo 2: Sostenere e promuovere la salute attraverso l'adozione di stili di vita sani, stimolare l'attività fisica e contrastare la sedentarietà", prevede, nello specifico, il sostegno alla realizzazione delle "Palestre della Salute".

Si tratterebbe pertanto di un intervento già compreso fra quelli individuati e finanziati dalla L.R. n. 17/2019 quale strumento attuativo delle politiche regionali in materia socio-sanitaria.

La Sezione prende atto della specificazione pervenuta, evidenziando tuttavia la necessità che, al di là dell'allocazione delle risorse utilizzabili, si dia specifica contezza e dimostrazione dei margini disponibili necessari per il sostegno alla realizzazione "*dei Percorsi e delle Palestre della salute*". Si rileva altresì come la risposta istruttoria tralasci di soffermarsi sull'inadeguatezza dello strumento di copertura (rinvio a risorse già stanziare nel bilancio regionale), il quale, a fini probatori, richiede dimostrazione dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti di bilancio mediante allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto all'interno della relazione tecnico-finanziaria.

### **Legge Regionale n. 23 del 15 dicembre 2022 (entrata in vigore il 16 dicembre 2022)**

#### **Disposizioni sulle commissioni giudicatrici per l'accesso all'impiego regionale**

La proposta di legge n. 232 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 7 dicembre 2022.

La L.R. n. 23/2022 è stata pubblicata in data 16 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 50 ed è entrata in vigore in data 16 dicembre 2022.

La L.R. n. 23/2022 sostituisce la L.R. n. 26/1994 (Norme sulle Commissioni giudicatrici dei concorsi per l'accesso alle qualifiche funzionali regionali), allo scopo di semplificare la composizione delle commissioni di concorso per le procedure selettive regionali.

In particolare, viene prevista la variazione del numero di componenti delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici; la L.R. n. 26/1994 contiene una previsione indifferenziata che fissa in cinque tecnici la composizione delle commissioni giudicatrici per la selezione, sia del personale dirigenziale che di quello appartenente alle altre qualifiche funzionali

(articolo 1). L'articolo 2, comma 2, della legge in esame conferma i cinque componenti delle commissioni per la selezione del personale dirigenziale, ma riduce a tre membri la composizione delle commissioni per la selezione del personale appartenente alle altre qualifiche funzionali.

La legge si compone di 8 articoli. L'art. 1 indica le finalità. L'art. 2 stabilisce che le commissioni sono nominate con provvedimento del responsabile della direzione competente in materia di personale e devono essere composte da esperti nelle materie oggetto del concorso, uno dei quali deve essere esperto in materia giuridico-amministrativa. L'art. 3 fornisce le indicazioni operative in caso di sostituzione di uno o più componenti. L'art. 4 dispone che ai componenti ed ai segretari delle commissioni giudicatrici dei concorsi sono attribuiti i compensi con le modalità stabilite con deliberazione della Giunta regionale. Nell'art. 5 sono contenute le disposizioni applicabili alle commissioni giudicatrici delle aziende e degli enti regionali. L'art. 6 abroga la L.R. n. 26/1994.

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

L'art. 7 (disposizioni finanziarie") sancisce che:

*"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto:*  
*a) all'attuazione delle procedure di cui alla presente legge relative alla Giunta regionale, si fa fronte mediante risorse già allocate all'interno della missione 01 (servizi istituzionali, generali e di gestione),*

*programma 01.10 (risorse umane), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024;*

*b) all'attuazione delle procedure di cui alla presente legge relative al Consiglio regionale, si fa fronte mediante risorse già allocate all'interno della missione 01 (servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.01 (organi istituzionali), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024".*

*Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva viene indicato quanto segue: "Dal punto di vista degli oneri finanziari, occorre precisare che le spese per la realizzazione dei concorsi pubblici non sono generate dalle disposizioni che stabiliscono le modalità di composizione delle commissioni di concorso, dal momento che l'espletamento delle procedure pubbliche di selezione per il reclutamento del personale costituisce adempimento di un preciso obbligo costituzionale (articolo 97 Cost.) e può quindi qualificarsi come spesa obbligatoria.*

*Si evidenzia come la previsione della riduzione del numero dei componenti di una particolare tipologia di commissioni giudicatrici, non solo non comporterà oneri nuovi o aggiuntivi per il bilancio regionale, ma determinerà, viceversa, almeno astrattamente un risparmio di spesa. In merito alla prevedibilità o meno di un risparmio effettivo e quantificabile, occorre considerare diverse variabili, tra le quali, oltre al numero di procedure selettive che si prevedono di avviare, anche l'eventualità che le medesime siano composte da componenti esterni o interni all'amministrazione, in quanto, l'articolo 17 della deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 2018, n. 35-7608, in materia di nuove disposizioni in materia di accesso all'impiego regionale prevede, che la partecipazione del personale interno alle commissioni di concorso avvenga a titolo gratuito.*

*Pertanto, poiché la programmazione sino al 2024 dei concorsi per il personale della Giunta regionale appartenente a qualifiche diverse da quella dirigenziale, non prevede la partecipazione di membri esterni, ovvero degli unici componenti la cui nomina comporta la liquidazione di un compenso, non sembra stimabile, almeno per la durata della sopramenzionata programmazione, il risparmio di spesa astrattamente configurabile. Per quanto riguarda il Consiglio regionale, invece, le previsioni del piano triennale delle assunzioni individuano alcune procedure selettive per il personale delle categorie e due procedure selettive per personale di qualifica dirigenziale.*

*Nel testo finale, approvato in sede legislativa dalla I commissione consiliare è stata riformulata la disposizione finanziaria ed è stata inserita con apposito emendamento anche la dichiarazione d'urgenza del provvedimento".*

*Sul testo finale è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale,*

l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021. Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione della Giunta regionale, Settore Organizzazione.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, si rilevano da parte della Sezione scrivente criticità connesse all'assenza di una loro adeguata individuazione, nonché giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale; diversamente, infatti, si finirebbe per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Quanto alle modalità di copertura degli oneri si osserva, poi, come nella relazione tecnico-finanziaria della legge in esame, si faccia riferimento sia a risorse allocate all'interno della missione 01(servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.10 (risorse umane), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, sia a risorse allocate all'interno della missione 01(servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.01 (organi istituzionali), titolo 1 (spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024. Al riguardo il Collegio non può non rilevare come il mero rinvio a risorse già iscritte o stanziare nel bilancio di previsione 2022-2024 evidenzia palesi criticità in materia di coperture finanziarie. Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria, oltre che una espressa individuazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili, anche una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di

altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

Alla luce di tali complessive osservazioni si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre l'operazione di copertura in maniera più corretta e puntuale, in particolare esplicitando espressamente quali siano le effettive disponibilità finanziarie in grado di coprire gli oneri derivanti dalla legge in esame, quali le ragioni per le quali siano rinvenibili tali disponibilità (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa) ed, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti da altre leggi.

In tal senso si auspica e si raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, e a seguito della successiva implementazione del flusso medesimo ad oggi in fase di realizzazione, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alle modalità di copertura degli oneri in parola. Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile precisare che le spese per la realizzazione dei concorsi pubblici non sono generate dalle disposizioni che stabiliscono le modalità di composizione delle commissioni; dal momento che l'espletamento delle procedure pubbliche di selezione per il reclutamento del personale costituisce adempimento di un preciso obbligo costituzionale (articolo 97 Cost.). Nel caso di specie le spese relative possono qualificarsi come obbligatorie, trovando abitualmente allocazione nel bilancio di previsione, in coerenza con il piano triennale del fabbisogno di personale. Nel caso specifico, dal punto di vista della spesa, la nuova legge rappresenterebbe un'innovazione in senso migliorativo rispetto a quanto previsto dalla previgente disciplina. Ciò in ragione della riduzione del numero di componenti esterni, unici commissari a percepire compensi. Alla luce di ciò, la legge, non solo non comporterà oneri nuovi o aggiuntivi per il bilancio regionale, ma determinerà, viceversa, almeno astrattamente un risparmio di spesa.



A riguardo la Sezione prende atto delle precisazioni fornite sul punto, ma non può non rimarcare quanto già ribadito in sede istruttoria circa il frequente utilizzo di strumenti di copertura non adeguati, fra cui l'ampio utilizzo di risorse già stanziati in bilancio mediante norme, come quella in oggetto (art. 7), che pongono oneri a carico del bilancio regionale approvato. Anche in questo caso la risposta istruttoria tralascia di soffermarsi sull'inadeguatezza dello strumento di copertura il quale, a fini probatori, richiede dimostrazione dell'effettiva disponibilità degli stanziamenti di bilancio mediante allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto all'interno della relazione tecnico-finanziaria.

### **Legge Regionale n. 24 del 15 dicembre 2022 (entrata in vigore il 16 dicembre 2022)**

#### **Interventi urgenti in materia di diritto allo studio universitario**

Il disegno di legge n. 233 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 12 dicembre 2022. La L.R. n. 24/2022 è stata pubblicata in data 16 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 50 ed è entrata in vigore in data 16 dicembre 2022.

La legge in esame si pone l'obiettivo di estendere per l'anno 2023 gli interventi in materia di diritto allo studio universitario, di cui alla L.R. n. 16/1992 (Diritto allo studio universitario), attraverso un incremento dello stanziamento di 6 milioni di euro.

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

Sul disegno di legge n. 233 è pervenuto, in data 12 dicembre 2022, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La legge all'art. 1 ("Interventi urgenti in materia di diritto allo studio") quantifica il contributo regionale come segue:

*"1. Al fine di estendere gli interventi previsti per l'anno finanziario 2023 in materia di diritto allo studio universitario di cui alla legge regionale 18 marzo 1992, n. 16 (Diritto allo studio universitario), lo stanziamento della missione 04 (Istruzione e diritto allo studio), programma 04.07 (Diritto allo studio), titolo 1 (Spese correnti), del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, per l'annualità 2023, è incrementato di euro 6.000.000,00.*

*2. Alla spesa di cui al comma 1 si fa fronte, per l'annualità 2023, con riduzione di pari importo della missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.01 (Fondo di riserva), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024".*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Da un punto di vista finanziario, il provvedimento prevede oneri diretti a carico del bilancio regionale, quantificati in euro 6.000.000,00 sulla base del numero di domande pervenute a Edisu Piemonte dagli aventi diritto. Alla spesa, di natura corrente, non obbligatoria e annua, si fa fronte con un decremento di risorse dalla missione 20 ed un contestuale aumento nella missione 04, come meglio specificato nella tabella sottostante".*

Sul testo finale è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021. Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, si rilevano da parte della Sezione criticità connesse all'assenza di una loro adeguata giustificazione e motivazione all'interno della relazione tecnico-finanziaria, risultando tale profilo pertanto non conforme a quanto richiesto sul punto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento. La disposizione di cui all'art. 1 della legge in esame si limita infatti ad effettuare un incremento di stanziamento del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2022, pari ad euro 6.000.000,00, senza fornire alcun parametro per la verifica della quantificazione, e nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva si fa riferimento semplicemente a "stime effettuate dall'Ente per il diritto allo studio - Edisu Piemonte".

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

Quanto alle modalità di copertura si osserva, infine, come nella relazione tecnico-finanziaria della legge in esame si faccia riferimento ad una variazione compensativa mediante incremento, per la somma di euro 6.000.000,00, della missione 04 (Istruzione e diritto allo studio), programma 0407 (Diritto allo studio), titolo I (Spese correnti), capitolo 168709 "Contributi agli enti delegati per l'esercizio delle funzioni in materia di diritto allo studio nell'ambito universitario (D.L. 31 ottobre 1979 n. 536 convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1979 n. 642, legge regionale 18 marzo 1992 n. 16) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024 e contestuale decremento, di pari importo, delle risorse presenti nella missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.01 (Fondo di riserva), titolo 1 (Spese correnti), capitolo 196361 "Fondo di riserva per le spese obbligatorie" (l.r. n. 7/2001) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024.

Al riguardo giova ancora una volta ribadire da parte del Collegio come lo spostamento in chiave compensativa di risorse da una finalità ad un'altra presupponga, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di riscontro al deferimento, né in sede di udienza pubblica e di successive controdeduzioni sono state fornite ulteriori delucidazioni dalla Regione.

### **Legge regionale n. 25 del 20 dicembre 2022 (entrata in vigore il n. 25 del 20 dicembre 2022)**

#### **Disposizioni concernenti l'odontoiatria solidale**

La proposta di legge regionale n. 203 è stata presentata dal Consiglio regionale in data 19 maggio 2022.

La L.R. n. 25/2022 è stata pubblicata in data 22 dicembre 2022 sul supplemento ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 51 ed entrata in vigore in data 6 gennaio 2023.

La L.R. n. 25/2022 si propone di favorire la realizzazione di progetti di odontoiatria solidale a favore delle fasce più deboli della popolazione con particolare riferimento ai soggetti in condizione di vulnerabilità sociale come definiti dall'allegato 4C del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 relativo alla definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per attuare tale finalità si prevede che gli enti del terzo settore con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Piemonte e le aziende sanitarie regionali attivino reti di collaborazione e di coprogettazione per la realizzazione di progetti di odontoiatria solidale finalizzati a fornire prestazioni odontoiatriche presso le strutture sanitarie e ospedaliere regionali attraverso il coinvolgimento di odontoiatri e di igienisti dentali che intendano mettere a disposizione della collettività, con esclusivo spirito di solidarietà sociale e senza fine di lucro né diretto né indiretto, le proprie competenze professionali, nonché il proprio tempo a favore delle persone in condizioni di vulnerabilità sociale.

Viene formato un elenco degli odontoiatri e degli igienisti dentali solidali che si rendono disponibili a partecipare ai progetti di odontoiatria solidale predisposto dalle aziende sanitarie regionali, in collaborazione con gli enti del terzo settore che si fanno anche carico dei costi necessari all'erogazione delle prestazioni, ivi compresi gli oneri connessi alla tutela assicurativa dei pazienti in condizione di vulnerabilità sociale.

La legge in esame si compone di 7 articoli. L'art. 1 definisce l'oggetto e le finalità. L'art. 2 individua le prestazioni di odontoiatria solidale di cui possono beneficiare i soggetti riconosciuti in condizioni di vulnerabilità sociale. L'art. 3 stabilisce che le aziende sanitarie regionali interessate alla coprogettazione, in collaborazione con gli enti del terzo settore, istituiscono un elenco degli odontoiatri e degli igienisti dentali solidali che si rendono disponibili a partecipare ai progetti di odontoiatria solidale, e ne curano l'aggiornamento. L'art. 4 stabilisce l'istituzione presso la direzione regionale competente della Giunta regionale il tavolo tecnico di coordinamento al fine di assicurare l'omogeneità di erogazione delle prestazioni solidali. L'art. 5 prevede la stipulazione di convenzioni tra gli enti del terzo settore e le aziende sanitarie regionali finalizzate a individuare contenuti e modalità di erogazione delle prestazioni di odontoiatria solidale. L'art. 6 prevede campagne di informazione nelle scuole indirizzate prioritariamente a soggetti in età infantile ed evolutiva per la prevenzione e la cura precoce delle malattie odontostomatologiche.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 7, sancisce che *"1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva indica quanto segue: *"Dal punto di vista finanziario, la legge è dichiarata ad invarianza finanziaria, in quanto dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. L'attivazione, presso la direzione regionale competente della Giunta regionale, di un tavolo tecnico di coordinamento finalizzato ad assicurare l'omogeneità di erogazione delle prestazioni solidali non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto si provvede con le risorse umane e strumentali già presenti nell'amministrazione regionale. Così come le azioni di riconoscimento da parte delle aziende sanitarie delle attività di odontoiatria solidale"*.

Sul testo finale è pervenuta l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020.

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

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che la legge in questione è ad invarianza finanziaria.

Ciò risulta altresì confermato dalla clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 7 della legge in esame, la quale, tuttavia, si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come agli oneri derivanti dall'istituzione del tavolo tecnico di coordinamento presso la direzione regionale competente della Giunta Regionale (art. 4) si faccia fronte con le risorse umane e strumentali già presenti nell'amministrazione regionale, non comportando pertanto, nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. In merito poi, agli adempimenti previsti agli articoli 5 e 6 (rispettivamente “convenzioni” e “prevenzione ed educazione della salute”) per la parte che gravano a carico della Regione (art. 5) o delle Aziende sanitarie (art. 6), non sono previsti oneri aggiuntivi o nuovi per il bilancio regionale, in quanto le medesime attività vengono svolte con risorse già interne rispettivamente, all'Amministrazione e alle stesse Aziende

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

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

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola. Sul punto, in sede di controdeduzioni, il Segretario generale del Consiglio Regionale, Dott.ssa Jannelli, ha ritenuto utile precisare come la legge in questione preveda sia prestazioni erogabili ai sensi della vigente normativa in materia di LEA, sia ulteriori prestazioni aggiuntive da individuarsi nell'ambito dei singoli progetti stipulati tra gli enti del terzo settore e le aziende sanitarie.

Tali prestazioni ulteriori, segnatamente richiamate dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2, oltre a non trovare una propria copertura economica con i fondi destinati al finanziamento degli interventi previsti dai LEA, non ingenerano comunque oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto ogni ricaduta conseguente alla loro erogazione ricadrebbe sugli enti del terzo settore che decidono di attivare progetti di odontoiatria solidale.

La previsione del comma 2 dell'articolo 5, nella parte in cui esclude che vengano posti a carico degli enti del terzo settore gli oneri derivanti dal materiale strumentale necessario per l'attività ambulatoriale, non ingenera a sua volta oneri a carico né della Regione né delle aziende sanitarie, in quanto il materiale strumentale ivi richiamato, da identificarsi segnatamente nella strumentazione necessaria alle attività odontoiatriche, si trova già nella disponibilità delle aziende sanitarie che tali prestazioni erogano, senza la conseguente esigenza che le aziende si facciano carico di oneri ulteriori.

Per quanto riguarda poi le prestazioni erogate presso strutture private, espressamente richiamate dalla nota ministeriale, a maggior ragione si escludono oneri a carico del sistema sanitario in quanto saranno i singoli professionisti che aderiscono ai progetti di odontoiatria solidale a farsi carico dei costi derivanti dall'utilizzo di tale strumentazione.

Al riguardo la Sezione prende positivamente atto della risposta fornita, invitando, tuttavia, l'Amministrazione, per il futuro, ad esplicitare tali aspetti nella relazione tecnico-finanziaria, che - si ribadisce - rappresenta il documento funzionalmente predisposto ad analizzare in modo chiaro ed intellegibile le coperture individuate e la loro adeguatezza.

**Legge Regionale n. 26 del 20 dicembre 2022 (entrata in vigore il 6 gennaio 2023)**

**Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo)**

Il disegno di legge n. 159 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 15 settembre 2021.

La legge regionale n.26/2022 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 51 del 2 dicembre 2022 ed è entrata in vigore in data 6 gennaio 2023.

La L.R. n. 26/2022 interviene, con alcune modifiche, sulla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 in riferimento al referendum consultivo per l'istituzione, nel territorio della Regione, di nuovi comuni, previsto dall'articolo 133, comma secondo della Costituzione. Detto articolo, più precisamente, dispone che le regioni possono con proprie leggi, sentite le popolazioni interessate, istituire nel proprio territorio nuovi comuni o modificare le loro circoscrizioni o denominazioni. La legge in esame introduce un'automatica limitazione della potestà legislativa regionale stabilendo che il procedimento legislativo di istituzione di un nuovo comune si interrompa quando l'esito è sfavorevole alla istituzione, in almeno uno dei comuni interessati. Si è ritenuto che in tale caso la volontà della popolazione, formalizzata da un risultato importante in termini di rigetto, dovesse essere un elemento prevalente rispetto alle altre valutazioni da compiere da parte della Regione.

La legge consta di 3 articoli. L'articolo 1 modifica la modalità di lettura dei risultati del referendum consultivo regionale per l'istituzione di un nuovo comune. Si prevede infatti che l'accoglimento sia accertato soltanto in caso di raggiungimento della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi in ogni comune interessato dal quesito referendario; altrimenti il risultato è inteso come negativo. L'articolo 2 dispone che il procedimento legislativo si concluda quando l'esito è sfavorevole in almeno uno dei comuni interessati.

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



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

Sul disegno di legge n. 159 è pervenuto, in data 15 settembre 2021, l'espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell'azione contabile (reso ai sensi dell'allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

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

Nella relazione tecnico finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *"Da un punto di vista finanziario, la legge non comporta nuovi o maggiori oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale, trattandosi di mere modifiche di legge di carattere tecnico-procedurale"*.

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

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la "Tabella quantificazione oneri finanziari" come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione della Giunta regionale, Settore rapporti con le autonomie locali, elezioni e referendum, espropri-usi civici.

Come sopra evidenziato, nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato che dalla legge in parola non derivano oneri, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale.

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

esempio, la distinzione fra disposizioni normative che, sotto il profilo contenutistico, contengono previsioni di carattere meramente ordinamentale, e disposizioni che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano comunque oneri a carico del bilancio regionale.

Una simile esplicitazione risulta invece evidenziata nella relazione finanziaria conclusiva che, nel commentare una siffatta clausola, pone in luce come la previsione della clausola di neutralità finanziaria si giustifichi alla luce del contenuto della legge in questione, che prevede esclusivamente modifiche testuali di carattere ordinamentale e procedimentale sulla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo).

Il Collegio concorda con una simile conclusione rilevando la presenza di mere modifiche testuali di carattere ordinamentale e procedimentale sulla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, in riferimento al referendum consultivo per l'istituzione, nel territorio della Regione, di nuovi Comuni, previsto dall'articolo 133, comma secondo della Costituzione.

#### **Legge Regionale n. 27 del 27 dicembre 2022 (entrata in vigore il 29 dicembre 2022)**

#### **Istituzione del Comune di Moransengo-Tonengo mediante fusione dei Comuni di Moransengo e Tonengo in Provincia di Asti**

Il disegno di legge n. 194 è stato presentato in data martedì 22 marzo 2022 dalla Giunta Regionale.

La L.R. n. 27/2022 è stata pubblicata in data 29 dicembre 2022 sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 52 ed è entrata in vigore in data 29 dicembre 2022.

La L.R. n. 27/2022 disciplina l'istituzione del Comune di Moransengo-Tonengo, in conformità delle 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). Essa 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 può, 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 Moransengo-Tonengo, avvenuta previo svolgimento del referendum consultivo regionale, ai sensi del citato art. 133 della Costituzione, decorra dal 1° gennaio 2023.

Il Comune di Moransengo ha una popolazione di 183 abitanti, mentre il Comune di Tonengo ha una popolazione di 214 abitanti; pertanto, la popolazione complessiva dell'istituendo Comune è pari a 397 abitanti. La consapevolezza dei forti cambiamenti istituzionali, delle minori risorse e dello spopolamento degli ultimi anni ha portato i Consigli comunali dei due comuni alla decisione di concretizzare il progetto di fusione.

La L.R. n. 27/2022 consta di 12 articoli che stabiliscono l'istituzione per fusione del Comune di Moransengo-Tonengo, avvenuta previo svolgimento del referendum consultivo regionale ai sensi del citato articolo 133 della Costituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2023. Alla data di istituzione del nuovo Comune, i comuni originari sono estinti e i rispettivi organi, sindaci, giunte e consigli comunali, decadono. Dalla data di istituzione del nuovo Comune e fino all'insediamento, a seguito delle elezioni amministrative, degli organi del nuovo comune, le relative funzioni di governo sono esercitate dal Commissario, nominato ai sensi della vigente legislazione statale. Il Commissario è coadiuvato, fino all'elezione del sindaco e dei nuovi organi, da un comitato consultivo formato dai sindaci dei comuni originari sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 120 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Il nuovo Comune subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dei comuni originari. Il personale dei comuni originari è trasferito al nuovo Comune. La legge oggetto d'esame stabilisce, inoltre, che se non è diversamente disposto dallo statuto provvisorio e fino alla data di entrata in vigore dello statuto del nuovo comune, la sede legale provvisoria del Comune di Moransengo-Tonengo è situata presso la sede dell'estinto Comune di Tonengo e i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune sono definiti dalla Provincia di Asti, nell'ambito dei criteri stabiliti dalla L.R. n. 51/1992.

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

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

Sul disegno di legge n. 194 è pervenuto, in data 22 marzo 2022, l’espressione del parere preventivo obbligatorio della regolarità e correttezza dell’azione contabile (reso ai sensi dell’allegato A, par. A.1, della DGR n. 1-6667 del 2018, come modificata dalla DGR n. 1-2782 del 2021), da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta.

La legge all’art. 11 (“Disposizioni finanziarie”) quantifica il contributo regionale come segue:

*“1. Per il contributo una tantum al Comune di Moransengo-Tonengo, quantificato a partire dall’esercizio finanziario 2023 in euro 75.000,00, 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 2022-2024 si fa fronte con le dotazioni finanziarie della medesima missione e programma.*

*2. Per il contributo annuale al Comune di Moransengo-Tonengo, a partire dall’esercizio finanziario 2023 e fino all’esercizio finanziario 2027, quantificato per ciascun anno delle cinque annualità in euro 15.000,00, 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 2022-2024, 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 saranno iscritte nei successivi bilanci nell’ambito della medesima missione e del medesimo programma”.*

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è indicato quanto segue: *“Da un punto di vista finanziario, la legge prevede oneri diretti a carico del bilancio regionale, quantificati complessivamente per il periodo 2023-2027 in euro 150.000,00....*

*La legge n. 27/2022 prevede l'erogazione al nuovo comune di contributi 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) e comunque per una durata minima di 5 anni dalla data di istituzione del nuovo comune, come definito dal medesimo articolo 11 della L.R. n. 11/2012, al fine di consentirne ed agevolarne l'avviamento nella delicata fase della prima istituzione.*

*La Giunta regionale, con propria deliberazione n. 52-3790 del 4 agosto 2016, ha individuato i criteri per la determinazione degli incentivi finanziari da destinarsi al nuovo comune a seguito di fusione, disciplinando, in particolare, che gli incentivi siano assegnati sotto forma di contributo *una tantum* e di contributo annuale”.*

Sul testo finale è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento” ai sensi della DUP n. 60 del 2018 e della DGR n. 1-6667 del 2018, come rispettivamente modificate dalla DUP n. 202 del 2020 e dalla DGR n. 1-2782 del 2021. Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la “Tabella quantificazione oneri finanziari” come da allegato 3 alla DUP n. 60 del 2018, come modificata dalla DUP n. 202 del 2020, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Direzione della Giunta regionale, Settore Rapporti con le autonomie locali, elezioni e referendum, espropri-usi civici.

Osserva il Collegio come la copertura del contributo *una tantum* , quantificato a partire dall'esercizio finanziario 2023 in euro 75.000,00, e del contributo annuale, quantificato a partire dall'esercizio finanziario 2023 e fino all'esercizio finanziario 2027, in euro 15.000,00, palesi evidenti criticità in quanto basata sul mero rinvio a dotazioni finanziarie della missione 18.01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali), programma 18.01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) titolo I (spese correnti). Una simile tecnica contabile, infatti, rischia di contrastare, con le regole che disciplinano la copertura degli oneri, perché le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi

già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria una espressa individuazione delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili nonché una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate. La sede opportuna a far emergere tali elementi deve rinvenirsi nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge e alla quale si richiede pertanto un livello di analiticità particolarmente approfondito affinché la stessa relazione possa realizzare la propria precisa funzione di rendere conto delle coperture individuate e della loro adeguatezza.

Alla luce di tali complessive osservazioni si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre in maniera più corretta e puntuale l'operazione di copertura nella parte in cui dispone il rinvio a risorse già iscritte in bilancio. In tal caso, infatti, occorre esplicitare quali siano le effettive disponibilità finanziarie in grado di coprire gli oneri derivanti dall'applicazione della legge, quali le ragioni per le quali siano rinvenibili tali disponibilità (utilizzo di accantonamenti iscritti in fondi speciali, risparmi realizzati, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa,) e, infine, se su tali risorse non gravino già altri oneri derivanti dall'applicazione di altre leggi.

In tal senso si auspica e si raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, e a seguito della successiva implementazione del flusso medesimo ad oggi in fase di realizzazione, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

In argomento, in sede di deferimento della presente relazione, e ai fini del contraddittorio, si è richiesto, pertanto, alla Regione di meglio specificare quanto sopra indicato con riguardo alla quantificazione ed alle modalità di copertura degli oneri in parola; sul punto, né in sede di riscontro al deferimento, né in sede di udienza pubblica e di successive controdeduzioni sono state fornite ulteriori delucidazioni dalla Regione.

## **6. Considerazioni conclusive**

A conclusione dell'esame dei singoli interventi legislativi emanati nel 2022 (v., *supra*, Parr. 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, come, peraltro, ulteriormente implementato dai provvedimenti adottati dai medesimi uffici a fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, nonché nuovamente rivisto nel corso dell'esercizio 2022, con l'auspicio, per il futuro, di una massima valorizzazione dello sforzo interpretativo e organizzativo così posto in essere, anche attraverso un'azione di formazione e sensibilizzazione di tutto il personale regionale coinvolto nell'iter legislativo. Tuttavia, persistono ancora alcuni elementi di criticità.

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

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

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

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

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

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

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

In particolare, per quanto concerne l'art. 82, comma 4, si riconosce che il nuovo *iter* procedurale ha l'indubbio merito di sottolineare come la mancanza della relazione tecnico finanziaria dei progetti di legge si riverberi negativamente sulla ricevibilità degli stessi, in quanto in contrasto con il principio di copertura delle leggi di spesa; tuttavia il fatto che l'effettiva elaborazione di un'adeguata relazione tecnico-finanziaria venga concretamente rimessa alla sensibilità e alla scelta discrezionale del Consiglio non pare coerente con la considerazione che quest'ultimo, pur nell'esplicazione della propria ampia sovranità, debba comunque tenere conto di una regola, costituzionalmente garantita, quale quella della necessaria copertura delle leggi di spesa.

In argomento, nell'ambito del contraddittorio orale tenutosi durante l'adunanza pubblica del 27 aprile 2023, il Presidente del Consiglio regionale ha precisato che l'*iter* di modifica del regolamento è attualmente oggetto di discussione politica, in quanto l'eventuale variazione regolamentare richiede la maggioranza; ha, quindi, sottolineato l'intenzione della maggioranza di approvarla, d'intesa con le opposizioni, per la prossima legislatura.

Sul punto la Sezione raccomanda nuovamente di procedere quanto prima nei termini indicati.

Ulteriori criticità rilevate hanno poi riguardato 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, l'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 risultate 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. Ciò ha denotato l'accoglimento da parte della Regione di quanto già rilevato dalla Sezione in relazione alla opportunità che, nella prospettiva di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dall'Ente, anche per leggi prive di oneri, fosse presente una



dichiarazione rilasciata dalla predetta Direzione, con la quale, a seguito di analisi approfondita e specializzata del provvedimento, si potesse attestare, in termini maggiormente consapevoli, l'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 degli oneri finanziari previsti dalla legge, si è osservato che, per gran parte delle leggi adottate, analogamente a quanto già riscontrato nelle precedenti relazioni di spesa, non si è ancora rinvenuta un'esauriente qualificazione giuridica sotto il profilo morfologico secondo tipologia (incrementi di spesa o riduzioni di entrate), carattere derogabile o inderogabile (spese obbligatorie o non obbligatorie), effetti prodotti nel tempo (spese ricorrenti o pluriennali). Sul punto, si auspica che con la più recente implementazione del flusso procedurale tale criticità possa essere definitivamente superata.

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 e il programma di bilancio nel quale reperire la copertura, senza dare adeguata dimostrazione, in sede di relazione tecnica, della effettiva disponibilità della copertura.

Come evidenziato dai rilievi della Sezione a seguito delle controdeduzioni fornite dall'Ente, diverse disposizioni normative di spesa introdotte nel corso del 2022 sono risultate carenti di tale dimostrazione.

Anche l'adozione del flusso procedurale, pur dimostrando l'attenzione del Consiglio e della Giunta regionali nei confronti della rilevanza di una corretta copertura finanziaria delle norme di nuova introduzione, ad oggi non è stata ancora in grado di consentire il completo superamento della rilevata criticità. Infatti, nonostante la previsione di una scheda modello,

in alcuni casi particolarmente analitica e in grado di orientare in termini maggiormente consapevoli le scelte del decisore politico, e ferma restando, l'acquisizione dell'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, le relazioni tecnico-finanziarie accompagnatorie delle leggi non sono risultate ancora in grado di dimostrare l'effettiva disponibilità delle risorse necessarie alla copertura degli oneri previsti. Ciò soprattutto in ragione della mancata allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto.

In tal senso, sarebbe auspicabile, anche quale strumento di trasparenza e di *accountability* nei confronti dei cittadini contribuenti, che, in sede di relazione tecnico-finanziaria, intervenga un'integrazione specifica che documenti l'effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli che presentano un'eccedenza di stanziamento, le ragioni della 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. In tal senso si auspica che le novità, di recente introdotte in relazione al flusso procedurale, vengano valorizzate proprio nella direzione indicata.

Permane, inoltre, la difficoltà di individuare gli oneri impliciti o indiretti introdotti dalle nuove leggi. In diversi casi alcune norme avrebbero richiesto un maggior grado di analisi dell'effettiva invarianza finanziaria; mentre per altre si è rilevata la presenza di un impatto economico che, nonostante la clausola di invarianza finanziaria, non è stato esplicitato dal legislatore regionale e di cui, pertanto, non si è tenuto conto in sede di individuazione delle coperture.

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

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

Conclusivamente, quindi, la Sezione auspica che il processo avviato con il flusso procedurale adottato nel 2018, congiuntamente dal Consiglio e dalla Giunta, come ad oggi implementato con le più recenti novità introdotte, 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.

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

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

In tale prospettiva la raccomandazione rivolta dalla Sezione all'Ente non può che ricondursi all'esigenza di rendere sempre più concreta l'attuazione del principio costituzionale di copertura delle leggi di spesa, mediante il ricorso ad un vero e proprio "procedimento" che si scandisca in tre fondamentali passaggi logico-operativi all'interno della relazione tecnico-finanziaria: la classificazione giuridica dell'onere finanziario introdotto, la quantificazione di tale onere e, infine, l'individuazione delle risorse utilizzabili per la copertura. Ciascuna fase risulta infatti imprescindibile affinché si possa assicurare la correttezza del processo di individuazione della copertura delle nuove spese e la conseguenziale emanazione di leggi

fondate su parametri di sana gestione finanziaria rispettosi del fondamentale principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.



