



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA APPROVATE NEL 2023

(art. 1, c. 2, D.L. 10 ottobre 2012, n.174, conv., con mod., dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116)

Deliberazione n. 64/2024/RQ



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E
SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI
ALLE LEGGI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA APPROVATE NEL
2023**

(art. 1, c. 2, D.L. 10 ottobre 2012, n.174, conv., con mod., dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116)

Deliberazione n. 64 /2024/RQ

Magistrato relatore:

Cons. Tiziano Tessaro

Ha collaborato: dott.ssa Elena Garattoni

INDICE

DELIBERAZIONE N. 64/2024/RQ	8
PREMESSA	12
1 PRIMA PARTE: IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO	14
1.1 Il quadro normativo in materia di copertura delle leggi di spesa	14
1.2 I parametri della verifica.....	15
1.2.1 La morfologia dell'onere recato dalla legge.	15
1.2.2 La quantificazione dell'onere.....	16
1.2.3 I mezzi di copertura.	16
1.3 La relazione tecnica.....	19
1.3.1 Clausola di neutralità finanziaria	21
1.4 Le spese a carattere continuativo o pluriennale.	22
2 SECONDA PARTE: LA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NELL'ESERCIZIO 2023	25
2.1 Considerazioni sull'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna.	25
2.2 Le leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2023.....	26
2.3 Le modalità di copertura utilizzate dalla Regione nell'anno 2023.....	29
2.4 L'esame delle Leggi regionali approvate nell'anno 2023	34
2.4.1 Legge regionale 21 febbraio 2023, n.1	34
2.4.2 Legge regionale 21 febbraio 2023, n.2.	36
2.4.3 Legge regionale 13 aprile 2023, n.3.	43
2.4.4 Legge regionale 26 aprile 2023, n.4.	46
2.4.5 Legge regionale 13 giugno 2023, n.5.....	53
2.4.6 Legge regionale 26 giugno 2023, n.6.....	54
2.4.7 Legge regionale 12 luglio 2023, n.7	54
2.4.8 Legge regionale 17 luglio 2023, n.8	63
2.4.9 Legge regionale 28 luglio 2023, n.10.	64
2.4.10 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.12.....	64
2.4.11 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.13.....	67
2.4.12 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.14.....	71
2.4.13 Legge regionale 06 novembre 2023, n.15.....	72
2.4.14 Legge regionale 4 dicembre 2023, n.16	74
2.4.15 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.17.	74
2.4.16 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.18.	74
2.4.17 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.20	81
2.4.18 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.21.	82
3 TERZA PARTE: OSSERVAZIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	84
3.1 Alcune considerazioni sulla tecnica legislativa	84
3.2 Considerazioni sulla scheda tecnico-finanziaria	85
3.3 Considerazioni conclusive	86

DELIBERAZIONE



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 12 giugno 2024

**Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di
quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna
approvate nel 2023**

Visti gli artt. 81, 97, 100, c.2, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

Vista la Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art.19;

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

Visto il Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali";

Visto, in particolare, l'art. 1, c. 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, nel testo modificato dall'art. 3, c. 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116, che prevede la trasmissione ai Consigli regionali, da parte delle

Sezioni regionali della Corte dei conti, in luogo della precedente relazione semestrale, di una relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Visto il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto "Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, c. 2 del Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in Legge n. 213 del 2012";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 27 maggio 2021 n. 8/SEZAUT/2021/INPR, avente ad oggetto "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 10 luglio 2023 n. 10/SEZAUT/2023/FRG, "Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa anno 2021";

Vista la deliberazione n. 195/2022/INPR di questa Sezione regionale di controllo con la quale è stata approvata la programmazione delle attività per l'anno 2023;

Vista la deliberazione n. 201/2023/INPR di questa Sezione regionale di controllo con la quale è stata approvata la programmazione delle attività per l'anno 2024;

Vista la nota istruttoria prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER 0001245 del 29/03/2024;

Vista la risposta della Regione acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0001736 del 22 aprile 2024;

Vista l'ordinanza Presidenziale n. 21 dell'8 maggio 2024 con la quale la Sezione è stata convocata per l'adunanza di contraddittorio del 16 maggio 2024;

Vista l'ordinanza Presidenziale n. 26 del 10 giugno 2024 con la quale la Sezione è stata convocata per approvare la Relazione;

Udito il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

DELIBERA

È approvata la "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Emilia-Romagna approvate nel 2023" (art. 1, c. 2, D.L. n. 174/12, conv., con mod., dalla L. n. 213/12).

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione, che ne fa parte integrante, sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti, e che venga inviata, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te:

- al Presidente dell'Assemblea legislativa, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del D.L. n. 174/12, conv., con mod., dalla L. n. 213/12;
- al Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del D.L. n. 174/12, conv., con mod., dalla L. n. 213/12;

e mediante posta elettronica certificata:

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

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 12 giugno 2024.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 1 luglio 2024

Per il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)

RELAZIONE

PREMESSA

Secondo la previsione dell'art. 1, c. 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213: ¹ “annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”².

La previsione integra l'assetto ordinamentale che, in materia contabile, dopo la riforma costituzionale del 2012, ha rafforzato il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche esercitato dalla Corte dei conti, a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte sono pertanto chiamate, con apposito referto annuale, a verificare il rispetto del principio della copertura finanziaria della legislazione di spesa (art. 81, terzo c., Cost.), ad individuare la natura degli oneri previsti dalle nuove disposizioni regionali e valutarne le quantificazioni e l'idoneità dei mezzi di copertura di volta in volta apprestati.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti che, con deliberazione n. 8/2021/INPR ha approvato le “Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali” in continuità con la precedente deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR concernente “Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali” ha affermato che “Il Referto della Corte si configura quale tipologia di controllo referente modellato sulla disciplina già vigente per la legislazione statale (il cui fondamento va rinvenuto nell'art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988, oggetto di successiva integrazione ad opera dell'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) 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.

La funzione di ausilio all'Assemblea regionale, svolta dalla relazione sulle tipologie di copertura, è stata altresì riconosciuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014), secondo la quale l'attività di referto svolta in materia dalla magistratura contabile “risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione

¹ Nel testo modificato dall'art. 33, c. 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116. La disposizione è stata ritenuta conforme a Costituzione con la sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, punto 6.3.3. del “Considerato in diritto”.

² L'originario testo dell'art. 1, c. 2, del D.L. n. 174 del 2012 prevedeva una cadenza semestrale delle relazioni.

di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)".

Nella già citata deliberazione n. 8/2021/INPR la Sezione delle autonomie fornisce anche indicazioni in merito ai tempi dell'esercizio della funzione di controllo puntualizzando che "la Relazione deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)".

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2023.

1 Prima parte: il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

1.1 Il quadro normativo in materia di copertura delle leggi di spesa.

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

In attuazione di tale previsione, l'art. 19 della Legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) prevede, al c. 1, che “Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali” e, al c. 2, che “Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.”

La materia è disciplinata, sotto il titolo di “copertura finanziaria delle leggi”, dall'art. 17 della L. 31 dicembre 2009, n. 196.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che “gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 [...] non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica [...] ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica” (sentenza n. 26 del 2013).

Il principio di copertura si impone quindi anche al legislatore regionale.

La Corte costituzionale ha infatti costantemente affermato che:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura (*ex multis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);
- b) a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex multis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);
- c) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale³ (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

³ In coerenza con quanto già precedentemente previsto dall'art. 3, c. 1, del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante i principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni prima dell'ingresso nell'ordinamento della armonizzazione contabile

1.2 I parametri della verifica

La verifica della copertura delle leggi di spesa, come emerge dalla lettura dell'art.81, terzo comma, Cost., presuppone tre momenti logici consequenziali (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. 13/2013/INPR e n. 8/2021/INPR):

- a) individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma;
- b) quantificazione dell'onere;
- c) individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria all'onere.

1.2.1 La morfologia dell'onere recato dalla legge.

Per quanto concerne la morfologia giuridica, l'onere recato dalla norma può essere **obbligatorio** o **flessibile/discrezionale**. Nel primo caso, la legge che reca nuovi oneri determina spese non contraibili, se non a mezzo di una modifica legislativa di natura sostanziale, in quanto legati a diritti soggettivi; nel secondo, la determinazione dell'onere può essere invece rimodulata, trattandosi di interventi di natura discrezionale.

A livello normativo, la distinzione tra oneri obbligatori e flessibili trova un riferimento nell'art. 21, c. 5, della Legge n. 196/2009, il quale individua, per lo Stato, tre diverse tipologie di stanziamenti:

- a) “oneri inderogabili”, in quanto vincolati a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi;
- b) “fattori legislativi”, rappresentativi di spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- c) “spese di adeguamento al fabbisogno”, che sono spese diverse dalle precedenti, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Nella categoria di cui al punto a) rientrano quelli che si è qui definiti oneri obbligatori, in quella di cui al punto b) oneri discrezionali, laddove le spese di adeguamento al fabbisogno delle amministrazioni possono teoricamente includere entrambe le tipologie⁴.

⁴ Anteriormente alle modifiche apportate all'art. 21 della Legge n. 196 del 2009 dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, le spese si distinguevano in non rimodulabili e rimodulabili (c. 5). Le spese non rimodulabili erano, secondo la definizione che ne dava il c. 6 dello stesso art. 21, quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondevano alle spese definite “oneri inderogabili”, in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. A loro volta, le spese rimodulabili si dividevano in fattori legislativi (spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determinava l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e in spese di adeguamento al fabbisogno (spese non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni).

1.2.2 La quantificazione dell'onere.

Il secondo passaggio attiene alla quantificazione dell'onere, ossia all'individuazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (o minori entrate) derivanti dall'applicazione della legge che deve riguardare ognuna delle annualità nelle quali esso è destinato a manifestarsi al fine di individuare, coerentemente anche in termini di distribuzione temporale, i relativi mezzi di copertura.

La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenza n. 115 del 2012) e pertanto, ad esempio, la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in caso di aumento di organico ed in assenza spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese, "costituisce una mera clausola di stile" (sentenza n. 18 del 2013).

Per giurisprudenza costituzionale costante, inoltre, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima, per mancanza di copertura, non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici" (*ex multis*, Corte cost., sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

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

La quantificazione deve basarsi su misurazioni certe o comunque contraddistinte da un ragionevole grado di certezza, in quanto supportate da stime puntuali dovendosi ritenere violato il principio della copertura in presenza di quantificazioni affidate a formulazioni testuali apodittiche (Corte cost. sentenza, n. 251/2020).

La stima è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (Corte cost. sentenza n. 106/2011), quanto nell'ipotesi in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

1.2.3 I mezzi di copertura.

I mezzi di copertura individuati dal citato art. 17 della legge 196/2009, che trovano applicazione anche per le Regioni, sono i seguenti:

- i. utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art. 17, co. 1, lett. a);
- ii. modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (art. 17, co. 1, lett. a-bis);

iii. riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (art. 17, co. 1, lett. b);

iv. modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (art. 17, co. 1, lett. c).

Si distinguono quindi in “**mezzi interni**”, quando sono già considerati nel bilancio, e “**mezzi esterni**”, quando si è in presenza di risorse aggiuntive.

Le lettere a), a-*bis*) e b), dell'art. 17 individuano mezzi di copertura “interni”, trattandosi di modifiche ai parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinando una riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti, ovviamente, della quota non ancora impegnata), e di utilizzo accantonamenti iscritti nei **fondi speciali**, i quali sono destinabili (ai sensi del successivo art. 18 e, per quanto più specificamente riguarda le Regioni, dell'art. 39 del D.Lgs. n. 118/2011), alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.

La copertura di nuove spese deve essere “**credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale**, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (Corte cost., sentenze n. 75 del 2012, n. 213 del 2008; v. anche, tra le moltissime: sentenze n. 49 del 2018, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). La Sezione delle autonomie della Corte dei conti con del. n. 8/2021/INPR, ha rimarcato che “nell'osservazione di molteplici realtà territoriali si è avuto modo sovente di rilevare il mancato o marginale ricorso ai fondi speciali quale strumento ordinario di finanziamento delle leggi di spesa regionali, a fronte di un assai significativo utilizzo delle variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Si tratta di un fenomeno che potrebbe evidenziare carenze nel processo di pianificazione delle risorse finanziarie, senza comportare di per sé un difetto di copertura.

Con ciò non si intende certamente dubitare che rientri nella legittima discrezionalità dell'Ente operare, nel tempo, opzioni politiche differenti, rielaborando, quindi, in diminuzione precedenti autorizzazioni di spesa per fronteggiare una diversa scala di priorità. Si vuole, invece, sottolineare, come già affermato da questa Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 10/2013/INPR, che l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce – in aderenza al principio contabile 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 – la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie: infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nella sessione di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria.

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 finisce per essere costituita dal ricorso 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”.

Come si desume dall’ art. 17 in esame, e come più volte sottolineato anche dalla giurisprudenza costituzionale (sent.n. 226 del 2021 e n. 200 del 2022) e dalla giurisprudenza contabile (del. n. 8/2021/INPR), non è consentita la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio; a meno che, ai sensi del c. 1, lettera b), del medesimo articolo, non si provveda, contestualmente all’indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura, a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo. Il che ovviamente sarà possibile solo in presenza di oneri discrezionali.

Vanno ricondotti ai “mezzi interni”, anche i **fondi di riserva**, disciplinati per le Regioni dall’art. 48 del d.lgs. 118/2011, che, nel rinviare all’ordinamento regionale la disciplina delle modalità e dei limiti prelievo delle somme da detti fondi, ne prevede tre tipologie:

- i. un fondo di riserva per le spese obbligatorie,
- ii. un fondo di riserva per le spese impreviste,
- iii. un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, iscritto nel solo bilancio di cassa.

La norma vieta che i fondi siano utilizzati per impegni di spesa: le somme iscritte dovranno essere quindi previamente prelevate per essere destinate a copertura di voci di spesa incapienti. I fondi in esame rappresentano dunque elementi di flessibilità del bilancio, la cui previsione si giustifica per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili, che richiedano una integrazione del relativo stanziamento.

Quanto ai mezzi esterni, la lettera c) li individua nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate, restando comunque esclusa la possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante l'utilizzo di entrate in conto capitale nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate.

Nel caso di ricorso a mezzi esterni di copertura, i presupposti che giustificano le previsioni di spesa devono essere contestuali a quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata (Corte cost., sentenze n. 213 del 2008 e n. 197 del 2019), principio che è enunciabile come di **autosufficienza della legge di spesa**. Più in generale, la copertura finanziaria delle spese deve avere sempre un solido fondamento giuridico (*id.*, sentenze 29 e 106 del 2021 e n. 197 del 2019 cit.) la cui mancanza è stata rinvenuta dalla Corte costituzionale anche in ipotesi in cui il legislatore regionale utilizzi contributi statali destinati a spese di investimenti come copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione delle risorse attribuite dallo Stato (sentenza 156 del 2021).

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti si è soffermata anche sulla quantificazione degli oneri con la tecnica del cosiddetto “tetto di spesa” che consiste nell’individuazione di un limite massimo di stanziamento entro il quale devono essere contenuti gli oneri recati dalla Legge evidenziando che detta tecnica non può riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari. “Quanto alla diversa tipologia di spesa cui, viceversa, è riferibile la suddetta tecnica del tetto, si ritiene che vada, comunque, illustrato, in sede di relazione tecnica, il progetto elaborato dall’Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell’ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il Legislatore sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l’intervento avviato, vanificando in tal modo le insufficienti risorse inizialmente allocate.

Si rileva, pertanto, necessario dar luogo ad una stima del fabbisogno complessivo correlato all’implementazione dell’intervento (in particolare se d’investimento), anche se le risorse destinate dalla norma contribuiscono al soddisfacimento solamente di una sua frazione” (del. n.8/2021/INPR).

Indipendentemente dalla tecnica di copertura individuata è con tutta evidenza imprescindibile una puntuale ed analitica quantificazione degli oneri derivanti dall’applicazione della legge a dimostrazione dell’idoneità della copertura a compensare gli stessi.

1.3 La relazione tecnica.

Per l’esame degli effetti finanziari della legislazione di spesa regionale occorre disporre di tutti gli elementi informativi necessari. Ai sensi dell’art. 17, c.3 della legge 196/2009, i disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture; con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

Nella relazione vanno indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica, sia nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale quanto nel caso di progetti di legge (o emendamenti) presentati in Consiglio regionale.

Sulla funzione della relazione tecnica si è più volte pronunciata la Corte costituzionale, evidenziandone già con sentenza n. 313 del 1994, l’importanza quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato il principio secondo cui l'analitica copertura finanziaria di cui all'art.81, terzo comma, Cost., e agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 "ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili" (Corte cost., sentenza n. 224 del 2014). Più recentemente con sentenza n.82 del 2023 è stato riaffermato che "il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore, che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009".

Con le sentenze n. 124/2022 e n. 187/2022 la Corte costituzionale ha ribadito che 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, c. 3, 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 dispone la copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa.

La Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che "la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la **illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati** e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa".

La giurisprudenza contabile ha altresì puntualizzato che la relazione tecnica deve considerarsi finalizzata a fornire elementi informativi sul testo normativo non solo per "i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata innovativa, in primis

finanziaria, del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del. n. 8/2021/INPR).

Anche recentemente la Corte costituzionale con sentenza n. 83/2023 ha riaffermato che "il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati, appunto, dalla suddetta relazione, "predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti".

L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

1.3.1 Clausola di neutralità finanziaria

L'art. 17, c. 6-*bis*, della L. n. 196/2009 prevede che "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", si tratta della cosiddetta clausola di neutralità finanziaria o di invarianza della spesa.

La Corte costituzionale ha evidenziato come, alla luce di tali precetti, il legislatore regionale sia tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo, in questa ipotesi, comunque indicare l'entità di tali risorse, per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (sentenza n.226 del 2021). Inoltre ha riaffermato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, "[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile" (sentenza n. 115 del 2012), "consistente nell'esatta

quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura" (Sezione delle autonomie del. n.8/2021/INPR).

Come ulteriormente puntualizzato dalla Sezione delle autonomie con la citata delibera "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.

Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (Corte cost., sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015), in quanto il comma 6-*bis* del suddetto art. 17 impone, anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione [...]. È da specificare, al riguardo, che il criterio di invarianza degli oneri finanziari è fissato, infatti, con riferimento agli effetti complessivi della norma, e non comporta in sé la preclusione di un eventuale aggravio di spesa, purché tale aggravio sia "neutralizzato" con una compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (*ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 132 del 2014). La giurisprudenza delle Sezioni regionali ha più volte correttamente affermato che le clausole di invarianza devono essere intese nel senso che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente, trattandosi di disposizioni normative che non precludono la spesa nuova, solo perché precedentemente non sostenuta, o maggiore, solo perché di importo superiore alle precedenti previsioni (laddove previste), ma la decisione di spesa – in contrasto con la clausola di invarianza – comporterà oneri nuovi e maggiori, se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio".

1.4 Le spese a carattere continuativo o pluriennale.

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

Si definiscono **di carattere continuativo** le spese caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità imprecisata di esercizi finanziari.

Si definiscono **pluriennali** le spese aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo.

Per quanto riguarda le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo o pluriennale, la disciplina che ne specifica la modalità di copertura sull'orizzonte pluriennale di spesa si rinviene all'art. 38 del D.Lgs. 118/2011, il quale stabilisce che:

“1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”.

Il legislatore detta una disciplina differenziata in quanto solo per le spese obbligatorie a carattere continuativo è previsto l'obbligo di quantificazione a regime.

L'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, applicabile alla legislazione regionale, non replica, invece, il contenuto del secondo capoverso dell'art. 30, c. 6, della l. n. 196/2009, alla stregua del quale “nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere”.

Ciononostante, la giurisprudenza contabile è orientata nel ritenere che le due disposizioni possano essere intese l'una a completamento dell'altro, nel senso, cioè, “che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura “seguendo” nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi” (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

La fattispecie più evidente è quella di un onere pluriennale o continuativo la cui dimensione a regime ecceda più volte quella del terzo anno; in tal caso, la copertura indicata per il primo triennio deve contenere meccanismi interni e automatici che consentano ad essa di ragguagliarsi al “picco di onere” previsto per un anno anche lontano dal triennio iniziale.

Per le leggi pluriennali, confermando per le Regioni la vigenza dello strumento della legge di stabilità, la norma in esame prevede che con tale legge possa annualmente essere rimodulato lo stanziamento per gli esercizi successivi (quelli considerati nell'orizzonte triennale del bilancio di previsione). La rimodulazione evidentemente può essere discrezionale solo se si è in presenza di oneri la cui quantificazione sia parimenti discrezionale⁵.

⁵ In effetti, è agevole comprendere che, nella maggior parte dei casi, nuovi oneri pluriennali ma non continuativi saranno associati ad interventi di spesa di carattere discrezionale. Tuttavia, non può escludersi che una legge di spesa rechi oneri non continuativi, ma solo pluriennali e comunque obbligatori, come sarebbe, ad esempio, nel caso di previsione di contributi in favore di determinati

soggetti, per un intervallo di tempo definito, in base a requisiti predeterminati dalla legge istitutiva dell'intervento. In questi casi, la norma va interpretata nel senso che la rimodulazione deve essere tale da garantire il fabbisogno derivante dall'evoluzione delle variabili che determinano l'entità degli oneri obbligatori, cui occorre far fronte nell'esercizio in corso e negli esercizi successivi. Qualora, pertanto, vi sia necessità di risorse aggiuntive, andrà individuata una copertura ulteriore.

2 Seconda parte: la legislazione della Regione Emilia-Romagna nell'esercizio 2023

2.1 Considerazioni sull'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna.

In assenza di elementi di novità sul tema, le seguenti considerazioni sull'ordinamento contabile regionale ripropongono le osservazioni svolte in occasione delle precedenti edizioni della relazione. La Regione ha più volte chiarito di fare riferimento alla normativa nazionale rinvenibile nel D.Lgs. n. 118/2011, ivi incluso l'allegato 4/1.

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

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

Va inoltre evidenziato che la normativa nazionale in esame lascia spazi di regolamentazione alla Regione, per quanto riguarda ad esempio la facoltà di introdurre negli ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati con cui disporre «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR» (allegato 4/1), l'onere di regolamentare le variazioni di bilancio (art.51 co. 3) o le modalità ed i limiti di prelievo dai fondi di riserva (art. 48, co. 2).

Più in generale, va rammentato che l'allegato 4/1 ai principi contabili elenca i seguenti documenti di programmazione delle Regioni: a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFR); b) la Nota di aggiornamento del DEFR; c) il disegno di legge di stabilità regionale; d) il disegno di legge di bilancio; e) il piano degli indicatori di bilancio; f) il disegno di legge di assestamento del bilancio; g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio; k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale. La Sezione ritiene che una puntuale regolamentazione a livello regionale di questi strumenti, in armonia con i precetti costituzionali e con le prescrizioni del D.Lgs. n. 118/2011, sia in grado di garantire la migliore efficacia e trasparenza al ciclo di bilancio, anche in termini di effettivo governo del processo decisionale da parte dell'Assemblea legislativa.

La Sezione evidenzia infine che risulterebbe comunque opportuno, anche a prescindere dalle considerazioni di cui sopra, espungere dall'ordinamento regionale o comunque modificare quelle norme che, sebbene non applicate nella prassi regionale, confliggono con i principi di copertura. In tal senso, ed in continuità con le relazioni degli anni precedenti, la Sezione evidenzia la scarsa

chiarezza dell'art. 40 della legge regionale 40/2001, che disciplina la legge di stabilità (peraltro chiamandola ancora “legge finanziaria”).

Come pure già ampiamente evidenziato nelle precedenti relazioni, le norme di cui al capo III della legge in esame recano due disposizioni che, senza distinguere esplicitamente tra spesa corrente e spesa in conto capitale, differenziano due ipotesi: da un lato, l'art. 37 individua la fattispecie delle leggi che autorizzano spese continuative o ricorrenti e, dall'altro, l'art. 38 disciplina il caso delle leggi che autorizzano spese pluriennali. Nell'un caso (art. 37), si individua una fattispecie sui generis, riferita, sia pur di norma, “solo agli obiettivi da raggiungere e alle procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa”. È bene chiarire che si tratta di un modello normativo che va ritenuto incoerente rispetto al modello costituzionale, che fa obbligo per ciascuna legge di indicare oneri e coperture. Rinviare la definizione degli aspetti finanziari di una legge concretizza infatti una fattispecie che si colloca al di fuori del quadro costituzionale in materia, che richiede, come si è detto, la contestualità della definizione di tali aspetti rispetto a quelli di merito: il bilancio non può rappresentare la sede in cui si reperiscono le coperture per oneri riferiti a leggi già in vigore e ciò anche se, in ipotesi, si tratti di oneri flessibili. Indubbiamente, il *vulnus* è più eclatante se la legge comporta oneri inderogabili, nei cui confronti il bilancio non può che essere chiamato, dunque, a reperire gli stanziamenti e dunque la copertura. D'altro canto, il modello legislativo prospettato dall'art. 37 appare singolare anche perché tale da creare una sorta di “legge proclama”, priva cioè di contenuto operativo, nella misura in cui la sua attuazione risulta condizionata dalle determinazioni di un'altra legge, restando dunque sospeso non solo il *quantum*, ma anche l'*an*. Va anche considerato poi che ogni rinvio di leggi ordinarie alla legge di bilancio per la copertura di oneri rende progressivamente più complessa e, comunque, meno trasparente la possibilità per l'ente di rispettare il vincolo complessivo dell'equilibrio.

2.2 Le leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2023.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2023, sono state approvate 21 leggi regionali il dato numerico risulta sostanzialmente costante rispetto a quello delle annualità precedenti (25 leggi approvate nel 2022, 21 nel 2021).

Come evidenziato anche in seguito, in sede di analisi delle singole leggi, nel corso del 2023 sono state impugnate in via d'azione dal Governo due norme regionali: l'art. 7, c.10 della L.R. n. 29/2004 come modificato dall'art.23 della L.R. n. 7/2023 in tema di composizione della commissione incaricata della valutazione dei partecipanti alla procedura per il conferimento dell'incarico di direttore di struttura complessa negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), per violazione della normativa statale in contrasto con la competenza concorrente in materia dettata

dall'art.117, terzo comma della Costituzione e l'art. 3 della L.R. n. 17/2023 che interviene nell'ambito delle concessioni di derivazione ad uso idroelettrico per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie con la direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno, con particolare riferimento all'art. 12, paragrafi 1 e 2), nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La tabella 1 riporta i contenuti di ognuna, distinguendo tra leggi che introducono nuovi oneri a carico del bilancio regionale (leggi onerose) e leggi non onerose evidenziando, per le prime, l'analisi della morfologia dell'onere posto a carico del bilancio regionale e i mezzi di copertura individuati dal legislatore. Sono altresì indicate nel prospetto le leggi che compongono il ciclo di bilancio regionale.

Tabella 1 – Leggi regionali 2023

	Descrizione	Artt.	Morfologia onere	Modalità copertura
L.R.n.1	Ratifica dell'intesa tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome		Nessun onere aggiuntivo	
L.R.n.2	Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna	da 4 a 13	Continuativo, discrezionale	Per il triennio 2023-2025: fondo speciale (art.49, D.L.gs. n. 118/2011). Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)
		17	Occasionale, obbligatorio	Riduzione precedenti autorizzazioni di spesa
L.R.n.3	Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva		Continuativo, discrezionale	Riduzione precedenti autorizzazioni di spesa (Risorse già stanziante nel bilancio di previsione 2023-2025 per le seguenti leggi oggetto di abrogazione: L.R. n. 34/2002 e L.R. n. 12/2005).
L.R.n.4	Partecipazione all'evento ciclistico Tour de France - disciplina dei rapporti fra i soggetti pubblici promotori del grand départ 2024		Occasionale, discrezionale (esercizi 2023 e 2024)	Invarianza finanziaria - Rinvio a risorse già stanziante in bilancio a valere sulla L.R. n. 8/2017
L.R.n.5	Autorizzazione alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione "Hydrogen Europe"		Continuativo, discrezionale	Per il triennio 2023-2025 riduzione precedenti autorizzazioni di spesa a valere sulla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26. Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)
L.R.n.6	Modifiche alla Legge regionale 18 giugno 2004, n. 13 (adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina)		Nessun onere aggiuntivo	
L.R.n.7	Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo	33 e 36	Continuativo, obbligatorio	Nella scheda tecnico-finanziaria generico rinvio al bilancio dell'Assemblea legislativa a legislazione vigente - in esito all'istruttoria è stato fornito il dettaglio di economie di bilancio e maggiori entrate sufficienti a coprire l'onere per il triennio 2023-2025
L.R.n.8	Norme in materia di opere relative a reti ed impianti elettrici e semplificazione dei procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture appartenenti alla rete di distribuzione elettrica e delle procedure riguardanti le reti e gli impianti di distribuzione di energia elettrica non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale. Abrogazione della Legge regionale 22 febbraio 1993, n. 10.		Nessun onere aggiuntivo	
L.R.n.9	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2022		Ciclo di bilancio	
L.R.n.10	Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025		Ciclo di bilancio	
L.R.n.11	Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025		Ciclo di bilancio	
L.R.n.12	Sviluppo dell'economia urbana e qualificazione e innovazione della rete commerciale e dei servizi. Abrogazione della Legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41 e modifica della legge regionale 5 luglio 1999, n. 14	da 3 a 13	Continuativo, discrezionale	Per il triennio 2023-2025 riduzione precedenti autorizzazioni di spesa Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011). Possono concorrere le risorse dei fondi strutturali europei assegnati alla Regione Emilia-Romagna
		14		
L.R.n.13	Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Emilia-Romagna colpiti dai recenti eventi emergenziali	2	Nessun onere aggiuntivo	Istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dalle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dall'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, dalla stessa introitate tramite la raccolta fondi "Un aiuto per l'Emilia-Romagna" in cui confluiscono i proventi derivanti da pubbliche sottoscrizioni.
		3	Occasionale, obbligatorio	Riduzione degli stanziamenti autorizzati nell'ambito della Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 1 - Fondo di riserva
		4 e 5	Discrezionale	
L.R.n.14	Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione dei distretti del biologico		Continuativo, discrezionale	TETTO DI SPESA Per il triennio 2023-2025: fondo speciale (art.49, D.L.gs. n. 118/2011). Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)
L.R.n.15	Partecipazione alla Fondazione Gneteca di Bologna	art.2 apporto iniziale	Occasionale, obbligatorio	Per il triennio 2023-2025: fondo speciale (art.49, D.L.gs. n. 118/2011). Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)
		art.2 contrib. Annuale	Discrezionale	
L.R.n.16	Seconda variazione al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025		Ciclo di bilancio	
L.R.n.17	Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024		Ciclo di bilancio	
L.R.n.18	Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026 (legge di stabilità regionale 2024)		Ciclo di bilancio	
L.R.n.19	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2024-2026		Ciclo di bilancio	
L.R.n.20	Disciplina per la conservazione degli alberi monumentali e dei boschi vetusti		Continuativo, discrezionale	Per il triennio 2023-2025: fondo speciale (art.49, D.L.gs. n. 118/2011). Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)
L.R.n.21	Nuove norme in materia di promozione culturale. abrogazione della Legge regionale 22 agosto 1994, n. 37 (norme in materia di promozione culturale)		Continuativo, discrezionale	Per il triennio 2023-2025: fondo speciale (art.49, D.L.gs. n. 118/2011). Per gli esercizi successivi rinvio delle quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (art.38, D.L.gs. n. 118/2011)

2.3 Le modalità di copertura utilizzate dalla Regione nell'anno 2023.

A differenza di quanto osservato con riferimento all'annualità precedente ove la modalità prevalente di copertura utilizzata dalla Regione era stata quella dell'appostazione del fondo speciale di cui all'art.49 del D.Lgs. n. 118/2011, nell'esercizio in esame risulta più frequente il ricorso alle riduzioni delle autorizzazioni disposte con precedenti leggi di spesa.

Si riscontra inoltre, rispetto al triennio precedente, una consistente riduzione degli accantonamenti che vanno ad alimentare il fondo in esame.

Come più volte evidenziato dalla Sezione delle autonomie l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali dovrebbe essere lo strumento ordinario di finanziamento delle leggi di spesa regionali consentendo, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, e, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie costituendo pertanto la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie (del. n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Nel bilancio di previsione 2023-2025, la Regione ha previsto il finanziamento sia del fondo speciale per le spese correnti (con uno stanziamento iniziale pari a 1.304.460 euro nell'esercizio 2023, 1.754.460 euro nell'esercizio 2024 e 909.760 euro nell'esercizio 2025) sia del fondo speciale per le spese di investimento (con uno stanziamento iniziale pari a 500.000 euro nell'esercizio 2023 e nell'esercizio 2024 e 250.000 nell'esercizio 2025) entrambi allocati alla Missione 20 - Programma 3, rispettivamente al Titolo 1 "Spese correnti" (capitolo U86350) e al Titolo 2 "Spese in conto capitale" (capitolo 86500). Complessivamente pari a 3.968.680 per le spese correnti e 1.250.000 per le spese in conto capitale a fronte di stanziamenti pari a 9.905.000 per spese correnti e 42.000.000 per spese in conto capitale nel triennio 2022-2024.

Il prospetto allegato al bilancio medesimo, che fornisce una sintetica descrizione dei provvedimenti legislativi di cui era previsto il perfezionamento con i relativi oneri per il triennio di riferimento, viene qui riprodotto nella tabella seguente.

Tabella 2. Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione (allegato 17 al Bilancio di previsione 2023-2025).

D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2023	2024	2025	Totale
33	1	Celebrazioni anniversari	0	100.000	0	100.000
33	2	Attrazione permanenza e valorizzazione dei talenti ad alta specializzazione in Emilia-Romagna	700.000	650.000	650.000	2.000.000
34	3	Partecipazione iniziativa Life climax_PO	4.460	4.460	9.760	18.680
5	4	Cofinanziamento FEAMPA 2023-2027	600.000	1.000.000	250.000	1.850.000
Totale			1.304.460	1.754.460	909.760	3.968.680
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2023	2024	2025	Totale
5	1	Cofinanziamento FEAMPA 2023-2027	500.000	500.000	250.000	1.250.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Bilancio di previsione 2023-2025

Per effetto delle rimodulazioni disposte in sede di assestamento del bilancio, il prospetto allegato al bilancio di previsione assestato risulta modificato come evidenziato nella tabella seguente. Complessivamente, l'accantonamento risulta pari a 13.680.000 euro per le spese correnti e di 2.550.000 euro per le spese d'investimento.

Tabella 3. Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione (allegato 15 al Bilancio di previsione 2023-2025 assestato)

D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2023	2024	2025	Totale
33	1	Celebrazioni anniversari	0	100.000	0	100.000
5	2	Cofinanziamento FEAMPA 2023-2027	600.000	1.000.000	250.000	1.850.000
33	3	Modifiche L.R. 2/2023 - Attrazione permanenza e valorizzazione dei talenti ad alta specializzazione in Emilia-Romagna	1.000.000			1.000.000
5	4	Distretti del Bio	50.000	100.000	100.000	250.000
34	5	Disciplina conservazione degli alberi monumentali e dei boschi vetusti	110.000	235.000	235.000	580.000
33	6	Partecipazione alla Fondazione cineteca di Bologna	0	1.050.000	1.050.000	2.100.000
34	7	Contributi straordinari ad enti locali soggetti ad eventi alluvionali	200.000	0	0	200.000
33	8	Nuove norme in materia di promozione culturale. Abrogazione L.R. n. 37/1994	0	3.800.000	3.800.000	7.600.000
Totale			1.960.000	6.285.000	5.435.000	13.680.000
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2023	2024	2025	Totale
5	1	Cofinanziamento FEAMPA 2023-2027	500.000	500.000	250.000	1.250.000
33	2	Modifiche L.R. 2/2023 - Attrazione permanenza e valorizzazione dei talenti ad alta specializzazione in Emilia-Romagna	0	300.000	1.000.000	1.300.000
Totale			500.000	800.000	1.250.000	2.550.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione al Bilancio di previsione 2023-2025

Nel corso dell'esercizio 2023, sono state emanate 5 leggi regionali che individuano quale modalità di copertura gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali:

- L.R. 21 febbraio 2023, n. 2, «Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna»;
- L.R. 3 ottobre 2023, n. 14, «Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione dei distretti del biologico»;
- L.R. 6 novembre 2023 n. 15 «Partecipazione alla Fondazione Cineteca di Bologna»;
- L.R. 28 dicembre 2023, n.20 «Disciplina per la conservazione degli alberi monumentali e dei boschi vetusti»;
- L.R. 28 dicembre 2023, n.21 «Nuove norme in materia di promozione culturale. abrogazione della Legge regionale 22 agosto 1994, n. 37 (norme in materia di promozione culturale)».

A seguito della ricostruzione della consistenza delle risorse accantonate nel fondo in questione effettuata alla luce delle precisazioni in merito fornite dalla Regione in risposta all'approfondimento istruttorio svolto, si evidenzia che l'importo accantonato, risulta, per gli esercizi 2023, 2024 e 2025 coerente rispetto all'ammontare degli oneri per la cui copertura viene disposto l'utilizzo del fondo medesimo.

Dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di cui sopra, le movimentazioni del fondo nel corso dell'esercizio 2023 (rappresentate nella tabella n.4) sono state molto limitate. Al 31 dicembre 2023 risultano adottati i seguenti atti:

- con deliberazione n. 417 del 20 marzo 2023, la Giunta ha disposto la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.2/2023 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 700.000 nell'esercizio 2023, 650.000 nell'esercizio 2024 e 650.000 nell'esercizio 2025 e dotazione del corrispondente capitolo di spesa (U23337);
- con deliberazione n. 1738 del 16 ottobre 2023, la Giunta ha disposto la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n. 14/2023 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 50.000 nell'esercizio 2023, 100.000 nell'esercizio 2024 e 100.000 nell'esercizio 2025 e dotazione del corrispondente capitolo di spesa (U18437).

Tabella 4. Le movimentazioni del fondo speciale durante l'esercizio 2023

Descrizione	SPESE CORRENTI		
	2023	2024	2025
A Stanziamento iniziale	1.304.460	1.754.460	909.760

Variazioni in aumento

Assestamento di bilancio	1.355.540	5.180.540	5.175.240
B Totale variazioni (+)	1.355.540	5.180.540	5.175.240

Variazioni in diminuzione

DGR 417 del 20/03/2023 (L.R. n. 2/2023)	700.000	650.000	650.000
DGR 1738 del 16/10/2023 (L.R. n. 14/2023)	50.000	100.000	100.000
(L.R. n. 15/2023)			
(L.R. n. 20/2023)			
(L.R. n. 21/2023)			
C Totale variazioni (-)	750.000	750.000	750.000
Disponibile da impegnare (A+B-C)	1.910.000	6.185.000	5.335.000

Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO		
	2023	2024	2025
D Stanziamento iniziale	500.000	500.000	250.000
Variazioni in aumento			
E Assestamento di bilancio		300.000	1.000.000
Variazioni in diminuzione			
Disponibile da impegnare (D+E)	500.000	800.000	1.250.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione regionale di controllo sui dati del Bilancio di previsione 2023-2025 e relativi provvedimenti di variazione

Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'art.49, c.4 del D.Lgs. n. 118/2011 le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalità di cui al c.2 del medesimo articolo, costituiscono economie di spesa.

Per quanto riguarda invece le Leggi regionali n. 15/2023, 20/2023 e 21/2023 in esito al contraddittorio svolto la Regione ha riferito quanto segue:

- “in merito alla Legge regionale n. 15/2023, per la quale erano previste risorse accantonate relativamente agli esercizi finanziari 2024 e 2025. Al prelievo di tali risorse accantonate a favore dei nuovi capitoli istituiti a seguito dell'approvazione della Legge regionale si è provveduto, anche per

motivi di efficienza amministrativa, con la delibera di Giunta regionale n. 1965 del 13/11/2023 avente ad oggetto l'approvazione del progetto di legge di bilancio 2024-2026, senza riproporre la voce nell'ambito del fondo speciale del bilancio 2024-2026 e dover demandare a successiva delibera di giunta le variazioni a favore della Legge 15/2023

- Per quanto concerne la Legge regionale n. 20/2023, per la quale erano previste risorse accantonate relativamente agli esercizi finanziari 2023, 2024 e 2025 rispettivamente di euro 100 mila, 235 mila e 235 mila, stante l'approvazione avvenuta il 28 dicembre 2023, non è stato disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale nel corso dell'esercizio 2023 e le risorse relative agli esercizi finanziari 2024 e 2025 sono state previste tra le risorse accantonate a fondo speciale nel Bilancio di previsione 2024-2026. Per quanto concerne le risorse previste per l'esercizio finanziario 2023 non essendo stato sostenuto nessun onere a carico del bilancio regionale le quote accantonate previste, ai sensi dell'art. 49 co. 4 del D.lgs. 118/2011, hanno costituito economia di spesa

- Per quanto concerne la Legge regionale n. 21/2023, per la quale erano previste risorse accantonate relativamente agli esercizi finanziari 2024 e 2025 rispettivamente di 3,8 milioni di euro per ciascun esercizio, stante l'approvazione avvenuta il 28 dicembre 2023, non è stato disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale nel corso dell'esercizio 2023 e le risorse relative agli esercizi finanziari 2024 e 2025 sono state previste tra le risorse accantonate a fondo speciale nel Bilancio di previsione 2024-2026”.

In conclusione, la Sezione osserva che alcuni degli accantonamenti disposti, nonostante l'adozione delle relative leggi, non sono stati utilizzati tanto da dover essere riproposti nel successivo ciclo di bilancio, adottando una modalità operativa che contrasta con le finalità, di ordinata programmazione nell'utilizzo delle risorse, che sono alla base della costituzione del fondo speciale. Si trattava peraltro, nella quasi totalità dei casi, di appostazioni contabili effettuate in sede di assestamento del Bilancio di previsione 2023-2025, una fase della gestione in cui dovrebbe essere molto più agevole la programmazione degli obiettivi da conseguire in ragione della collocazione temporale in cui si pone.

2.4 L'esame delle Leggi regionali approvate nell'anno 2023

Nei paragrafi seguenti viene svolto l'esame delle Leggi approvate nell'anno 2023. Non sono state oggetto di analisi la L.R. n.9/2023 “Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2022”, la L.R. n.11/2023 “Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025”, e la L.R. n.19/2023 “Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2024-2026”, che compongono il ciclo di bilancio regionale.

Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie, nella più volte citata deliberazione n. 8/2021/INPR, “nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale”.

L'istruttoria finalizzata alla stesura della presente relazione è stata svolta garantendo il pieno rispetto del contraddittorio con la Regione, che si è svolto in una prima fase in forma cartolare, con nota prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER –0001245 del 29 marzo 2024 alla quale la Regione ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER –0001245 del 22 aprile 2024.

Al fine di definire i profili non pienamente chiariti in esito all'istruttoria di cui sopra, in data 16 maggio 2024 la Sezione è stata convocata in adunanza (con Ordinanza presidenziale n.21 del 7 maggio 2024) per il contraddittorio finale con l'Amministrazione, in pari data la Regione ha trasmesso una relazione (acquisita al protocollo SEZ_CON_EMI - SC_ER – 0002219 del 17 maggio 2024) al fine di esporre con maggior dettaglio e specificare le controdeduzioni già espresse in sede orale.

2.4.1 Legge regionale 21 febbraio 2023, n.1

Con la Legge in esame viene ratificata l'(allegata) intesa, sottoscritta il 6 dicembre 2022, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ai sensi dell'articolo 117, comma ottavo, della Costituzione e degli articoli 25, c. 1, e 28, c. 4, lettera h), della Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna) e dell'art. 21 della Legge regionale 28 luglio 2008, n. 16.

Tale Intesa è finalizzata al rafforzamento delle competenze regionali e delle sedi della collaborazione interistituzionale, attraverso la istituzionalizzazione di un organismo comune – la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – già formalmente costituito nel 1981 tra i Presidenti delle Giunte regionali

L'art.3 conferma il contributo regionale a favore del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO), con sede in Roma, previsto in attuazione della Legge regionale 18 gennaio 1983, n. 4 a titolo di quota associativa.

La scheda tecnico-finanziaria puntualizza che la norma non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto la quota associativa di cui sopra è già prevista dalla L.R. n. 4 del 1983 ed è riconducibile alle risorse stanziare nell'ambito della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), Programma 1 (Organi istituzionali), Titolo 1 (Spese correnti), a valere sulla Legge citata.

Al riguardo, preliminarmente, la Sezione osserva che non appare chiara l'utilità di riprodurre disposizioni contenute in altra legge regionale. Inoltre, nell'intesa allegata al provvedimento normativo, si legge che la Conferenza delle Regioni e delle province autonome è dotata di autonomia "patrimoniale, finanziaria e contabile", ma nella scheda citata non viene chiarita la modalità di finanziamento della Conferenza e del relativo impatto sul bilancio regionale.

In seguito agli approfondimenti istruttori svolti la Regione conferma il contenuto della scheda tecnico-finanziaria riaffermando che "la ratifica di tale intesa da parte delle regioni e, quindi anche della Regione Emilia-Romagna, non comporta nuovi e maggiori oneri a carico dei rispettivi bilanci. Dal punto di vista formale, al fine di garantire omogeneità al processo di ratifica della predetta Intesa, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di comune accordo, hanno convenuto l'approvazione presso le rispettive regioni di un testo legislativo di analogo contenuto. In tale contesto, si è ritenuto di precisare che dall'istituzionalizzazione dell'organismo comune non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale, ribadendo – a fortiori – che l'unico onere a carico dei rispettivi bilanci debba essere quello a favore del Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO). Il CINSEDO, infatti, svolge da sempre per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome compiti di supporto operativo e funzioni di segreteria, come specificato all'art. 5 della citata Intesa, ai sensi del quale tale soggetto è finanziato dalle singole regioni e province autonome, in conformità ai rispettivi ordinamenti.

A tal fine, anche nella legge di ratifica ciascuna regione ha ritenuto utile richiamare la fonte legislativa di autorizzazione al finanziamento del suddetto organismo, rinvenibile - per la nostra Regione - nella legge regionale 18 gennaio 1983, n. 4 (Concessione di un contributo al Centro Interregionale di Studi e Documentazione – Cinsedo). Il CINSEDO, al momento, quindi, è esclusivo soggetto beneficiario di contributi i cui oneri sono a carico del bilancio regionale e risultano quantificati in € 270.157,20 per l'esercizio 2023, con imputazione sul capitolo U 02640 "Contributi al Centro Interregionale di Studi e Documentazione CINSEDO (L.R. 18 gennaio 1983, n. 4)" del bilancio finanziario-gestionale 2023-2025, anno di previsione 2023".

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti evidenziando che gli approfondimenti istruttori si sono resi necessari a causa dell'insufficiente contenuto della scheda tecnico finanziaria, estremamente sintetico e non completamente esaustivo.

2.4.2 Legge regionale 21 febbraio 2023, n.2.

Gli obiettivi della Legge, enunciati nell'art.1, sono di “accrescere l'attrattività, l'innovazione, la qualità e la sostenibilità dello sviluppo del territorio regionale” promuovendo “l'attrazione, la permanenza e la valorizzazione di talenti ad elevata specializzazione anche attraverso percorsi di accompagnamento al rientro e alla mobilità, in coerenza con la Strategia regionale di specializzazione intelligente e la Strategia Agenda 2030 Emilia-Romagna per lo Sviluppo Sostenibile”. (c.1)

L'art. 2 reca la definizione dei “talenti ad elevata specializzazione” con facoltà per la Giunta regionale di deliberare ulteriori specificazioni.

La Legge prevede molteplici attività mirate alla realizzazione degli obiettivi di cui sopra che si sommano alle misure messe in campo dalle programmazioni regionali e da altre norme regionali elencate nell'art. 3.

I numerosi interventi previsti riguardano in sintesi la realizzazione di accordi di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati disciplinati dall'art.4. A questi si aggiungono misure di sostegno ai sistemi produttivi del lavoro, della ricerca, dell'alta formazione e della formazione professionale favorendone anche l'internazionalizzazione e ai servizi di accoglienza offerti ai talenti e ai loro familiari (art.5).

Ai sensi dell'art.6 la Regione “sostiene assegni, contratti e dottorati di ricerca, servizi che prevedano percorsi di mobilità internazionale”, “promuove iniziative sul territorio regionale direttamente connesse con progetti sostenuti da soggetti europei quali il Consiglio Europeo della Ricerca o attraverso programmi europei per la formazione e lo sviluppo delle competenze e delle carriere nel campo della ricerca e innovazione”.

La Regione sostiene altresì “le università e gli istituti per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica”.

L'art.7 assegna alla Giunta regionale il compito di approvare e aggiornare annualmente il “Manifesto per l'attrazione dei talenti nel sistema delle filiere produttive regionali, predisposto in stretta collaborazione con le imprese, le loro associazioni, le organizzazioni sindacali e del mondo delle professioni, firmatarie del Patto per il Lavoro e per il Clima della regione Emilia-Romagna, nonché le università e altri soggetti operanti nel campo dell'alta formazione, al fine di indirizzare e favorire le azioni per l'attrazione, la permanenza e la valorizzazione dei talenti”.

La Legge prevede inoltre “interventi tesi alla scoperta di idee imprenditoriali, alla creazione, accelerazione e crescita di imprese innovative da parte di talenti ad elevata specializzazione” (art.8, c.1), e, per la realizzazione di tali obiettivi “in coerenza con la normativa in materia di aiuti di stato” promuove “servizi, spazi ed eventi” per la creazione di “idee imprenditoriali e di start-up innovative”.

L’art.9 introduce misure di incentivazione alle assunzioni dei talenti e servizi di welfare, viene demandata alla Giunta regionale l’individuazione di criteri “per l’assegnazione di agevolazioni per l’accesso a servizi di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro a favore delle famiglie coinvolte nelle azioni di cui alla presente legge” e per l’assegnazione degli incentivi a fronte di assunzioni sul territorio regionale dei talenti ad elevata specializzazione.

Per promuovere la competitività e l’attrattiva del territorio regionale nei confronti di talenti ad elevata specializzazione sono previste iniziative di informazione e promozione su opportunità di attrazione e carriera di talenti e di creazione d’impresa nel territorio regionale in raccordo con enti locali, università e centri di ricerca (art.9).

La Legge prevede la costituzione, senza oneri per il bilancio regionale, di un Comitato regionale “per l’attrazione, la permanenza e la valorizzazione dei talenti quale organo consultivo con funzioni di supporto e monitoraggio sulle politiche di promozione dell’attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti in Emilia-Romagna” (art.11, c.1 e 2).

“Al fine di supportare l’attività del Comitato, la Regione svolge funzioni di Osservatorio sui talenti” comunicando annualmente, alla competente Commissione assembleare, le informazioni raccolte (art.11, c.3 e 4). La Regione inoltre promuove, in collaborazione con le imprese e con ART-ER S. cons. p. a., la costituzione di comunità regionali di talenti (art.11, c.5).

Ai sensi dell’art.12 come modificato dall’art.13, della L.R. n.17/2023, la Regione, anche in coerenza con quanto proposto dal Comitato regionale di cui sopra, “sostiene iniziative volte a promuovere l’offerta universitaria, le azioni di promozione e competizione degli Atenei a livello nazionale e internazionale, le infrastrutture universitarie, di ricerca e accoglienza, i servizi dedicati nonché il supporto diretto a talenti con elevata specializzazione per la loro attrazione e permanenza nel contesto regionale al fine di accrescere la competitività e la specializzazione di ambiti individuati di particolare rilevanza regionale anche in coerenza con gli indirizzi della Strategia regionale di specializzazione intelligente”.

La Legge è corredata di apposita clausola valutativa (art.15) che prevede la presentazione da parte della Giunta, alla competente commissione assembleare, con cadenza biennale, di una relazione sugli interventi attuati in termini di attrazione di talenti, sulle agevolazioni erogate, su eventuali criticità nell’attuazione della legge.

Ai sensi dell'art.16 e, secondo quanto riportato dalla scheda tecnico-finanziaria, dall'attuazione della legge in esame derivano oneri correnti il cui limite massimo è stabilito nell'importo di 700.000 euro nell'esercizio 2023, e 650.000 euro negli esercizi 2024 e 2025. Detti oneri secondo quanto disposto dalla norma sono coperti mediante fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi - Titolo 1 Spese correnti, "Fondo speciale per far fronte agli oneri da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2023-2025. La norma finanziaria puntualizza altresì che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge possono concorrere le risorse dei fondi strutturali europei assegnati alla Regione.

Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del D.Lgs. n. 118/2011.

Come già evidenziato nel par. 2.3 con deliberazione n. 417 del 20 marzo 2023, la Giunta ha disposto la variazione di bilancio in attuazione della Legge regionale n.2/2023 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 700.000 nell'esercizio 2023, 650.000 nell'esercizio 2024 e 650.000 nell'esercizio 2025 e dotazione del corrispondente capitolo di spesa (U23337).

Successivamente, in sede di assestamento, sono stati iscritti ulteriori accantonamenti al fondo speciale destinati a "Modifiche L.R. 2/2023" pari a 1.000.000 di euro nell'esercizio 2023 per spese correnti, oltre a 300.000 euro nell'esercizio 2024 e 1.000.000 mln di euro per nell'esercizio 2025 per spese di investimento.

Dalla documentazione in atti è emerso che dette modifiche siano intervenute solo a fine esercizio, ad opera dell'art.13 della L.R. n.17/2023 "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024" che ha novellato l'art.12 come più sopra descritto. Nella scheda tecnico-finanziaria della L.R. n.17/2023 citata, ci si limita a rinviare, per l'attuazione delle modifiche recate dall'art.13, alle risorse stanziare in bilancio a valere sulla legge regionale n. 2 del 2023, nell'ambito della Missione 14 Sviluppo economico e competitività - Programma 1 Industria, PMI e Artigianato, Titolo 1 Spese correnti.

Non sono stati pertanto utilizzati gli accantonamenti nell'ambito del fondo speciale disposti in sede di assestamento, inoltre, detti accantonamenti erano stati effettuati sia per spese correnti che per spese di investimento mentre le modifiche finanziate dalla L.R. n. 17/2023 avvengono solamente nell'ambito delle spese correnti.

Su questi aspetti la Regione non ha fornito ulteriori elementi conoscitivi in sede di contraddittorio. Al riguardo la Sezione osserva, pur non ravvisando, per i motivi anzidetti, problemi di copertura, rileva evidenti difficoltà nell'efficiente programmazione degli interventi e nel connesso utilizzo delle risorse da parte dell'Amministrazione regionale.

L'art.17 della L.R. n.2/2023, rubricato "Realizzazione di strutture e infrastrutture per lo sviluppo delle attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico" non era presente nel progetto di legge originario ma è stato inserito durante i lavori assembleari. Nel dettaglio prevede un incremento di 3 mln di euro per l'esercizio 2023 delle autorizzazioni di spesa previste dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025) nell'ambito della Missione 14, Programma 3, a valere sulla legge regionale n. 7 del 2002. Si tratta di disposizioni finalizzate a garantire "l'avanzamento delle attività già appaltate e l'avvio degli ulteriori interventi necessari al completamento del recupero funzionale dell'Area della ex Manifattura di Bologna, sede del Tecnopolo, nel rispetto dei tempi per la messa a disposizione degli spazi per le attività di ricerca stabiliti negli accordi in essere con il Governo italiano e con gli enti insediandi"

La copertura è garantita mediante variazioni all'elenco degli interventi programmati per spese di investimento finanziati con ricorso al debito e con risorse disponibili, riducendo gli stanziamenti previsti nell'ambito della Missione 10 Trasporti e diritto alla mobilità - Programma 5 Viabilità e infrastrutture stradali, Titolo 2 Spese in conto capitale. Come emerge dalle verifiche svolte sono state ridotte le risorse stanziare a copertura della quota a carico della Regione, per l'esercizio 2023, degli interventi per la realizzazione dell'Autostrada regionale Cispadana (artt. 164 *ter* e 167, c. 2, lett. g), L.R. 21 aprile 1999, n.3).

Si rileva che la scheda tecnico-finanziaria non fornisce alcun elemento informativo circa le modalità di quantificazione dei predetti oneri, limitandosi ad affermare che ammontano a 3 mln di euro. Non è inoltre chiarito come verranno coperte le spese della quota degli interventi per la realizzazione dell'Autostrada regionale Cispadana posto che i relativi stanziamenti sono stati ridotti come più sopra descritto.

In esito agli approfondimenti istruttori svolti la Regione ha riferito quanto segue.

"La maggiore dotazione finanziaria era stata prevista per le ulteriori attività di progettazione esecutiva e di completamento delle infrastrutture edificio B4 nonché per l'avvio delle progettazioni di fattibilità sui nuovi edifici Ballette ed "edificio a L" nonché per gli oneri per far fronte alle compensazioni dei prezzi dei cantieri in corso. Gli accordi relativi al completamento dell'infrastruttura B4 ed ai nuovi edifici (Ballette ed edificio a L), dopo confronto nel corso del 2023 con gli Enti coinvolti, sono stati raggiunti nel 2024 [...]. È stato inoltre costituito, sempre ad inizio 2024, un Tavolo di lavoro congiunto con il Comune di Bologna e con il Ministero dell'Università e Ricerca, finalizzato alla valorizzazione delle potenzialità ed allo sviluppo del Tecnopolo di Bologna e del connesso quadrante Nord. Con riferimento agli oneri per compensazioni prezzi per gli appalti in corso, nel 2023 ci si è avvalsi dell'accesso al Fondo adeguamento prezzi di cui art. 26 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con

modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, le cui modalità attuative sono state dettate dal decreto 28 febbraio 2024 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”.

In relazione agli interventi di realizzazione dell’Autostrada regionale Cispadana la Regione ha puntualizzato che “in attesa dell’esatta definizione dell’onere a carico del bilancio regionale per la realizzazione dell’Autostrada regionale Cispadana, nel corso dell’esercizio 2023 si è ritenuto di non dover ripristinare gli stanziamenti iniziali previsti con la legge regionale 27 dicembre 2022, n.25 “Bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna 2023-2025”. Con la legge regionale 28 dicembre 2023, n.19 “Bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna 2024-2026” sono stati ripristinati gli stanziamenti iniziali per tale intervento.

In occasione della prima risposta fornita dall’Amministrazione Regionale non sono stati chiariti pienamente i dubbi sollevati dal Magistrato istruttore con riferimento all’ammissibilità di un intervento finanziario con legge per un’opera già appaltata come il Tecnopolo, né sono stati forniti gli ulteriori elementi necessari in merito alla tecnica di copertura impiegata a proposito degli interventi riferiti alla realizzazione dell’Autostrada regionale Cispadana: al di là della palese sproporzione finanziaria degli stanziamenti per gli esercizi 2024 e 2025 rispetto all’esercizio 2026, è apparso oscuro l’intendimento espresso di non dover ripristinare gli stanziamenti iniziali previsti nel 2023, che sembra evidenziare una carenza di programmazione *ab origine*.

In merito a tali osservazioni durante l’adunanza di contraddittorio, e nella successiva memoria, la Regione ha ulteriormente argomentato e dettagliato le proprie controdeduzioni puntualizzando che la tecnica di copertura impiegata è connessa alla programmazione dell’Autostrada regionale Cispadana, che sta evolvendo negli anni sulla base di successive riprogrammazioni degli interventi che fanno capo alla società concessionaria Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. “la supposta sperequazione negli anni del triennio è correlata alle previsioni di spesa, effettuate sulla base dei principi dell’armonizzazione potenziata”. L’Amministrazione ha rappresentato che non ha provveduto a ripristinare gli stanziamenti iniziali previsti nella legge di bilancio 2023-2025, in quanto alla data di approvazione della legge di assestamento le informazioni relative alla possibile programmazione degli interventi non ne rappresentavano la necessità: così che solo successivamente, con la legge regionale n. 19 del 28 dicembre 2023 di approvazione del bilancio 2024-2026 si sono previsti stanziamenti per complessivi 98 milioni di euro per gli esercizi 2024-2026, corrispondenti agli stanziamenti iniziali previsti in sede di bilancio 2023-2025”.

In ordine, infine, all’opzione di prevedere con legge un intervento finanziario per un’opera già appaltata come il Tecnopolo la Regione riferisce che “La disposizione normativa introdotta dall’art. 17 della Legge regionale 21 febbraio 2023, n. 2 si è resa necessaria al fine di incrementare le autorizzazioni di spesa previste dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025) nell’ambito della Missione 14 Sviluppo economico e

competitività - Programma 3 Ricerca e innovazione, Titolo 2 Spese in conto capitale, a valere sulla legge regionale n. 7 del 2002 al fine di programmare ed avviare le nuove progettazioni dell'edificio dismesso Ballette (non ancora progettato e appaltato, già individuato nel 2022 dal Governo quale progetto Bandiera della Regione Emilia-Romagna ma non finanziato) e per il nuovo edificio "ad L" dedicato ad attività Citizen Science da sviluppare in collaborazione con il Comune di Bologna. Tali programmazioni e progettazioni, vista la loro complessità, sono state poi riprogrammate sulle annualità 2024-2025. Le ulteriori risorse 2023 costituivano inoltre, in via marginale, una riserva per eventuali esigenze tecnologiche dell'edificio B4 destinato oggi ad ospitare eventi internazionali come il G7 del prossimo luglio, così come per eventuali adeguamenti prezzi. Il Tecnopolo costituisce l'infrastruttura di ricerca e innovazione che può contribuire in modo significativo con le attuazioni in corso ma anche con le nuove progettazioni sugli spazi Ballette, Magazzino del Sale, Edificio Citizen Science per attrarre nuovi talenti sul territorio regionale". In risposta allo specifico quesito formulato in sede di contraddittorio orale circa la natura obbligatoria o discrezionale degli oneri afferenti il Tecnopolo, la Regione ha riaffermato che trattasi di spesa discrezionale.

Preso atto di tutti gli elementi conoscitivi acquisiti nel corso dell'istruttoria e del contraddittorio come più sopra rappresentati, si ritiene che quanto prospettato dall'Ente, circa la natura giuridica della spesa, sembra confliggere con il dato testuale dell'art.17 nella parte in cui fa riferimento ad "avanzamento delle attività già appaltate" e "all'avvio degli ulteriori interventi": il che per ciò stesso pare configurare spese in parte di carattere obbligatorio e in parte di carattere discrezionale. Il dato testuale sembrerebbe deporre a favore del fatto che le attività, proprio perché sono state appaltate, configurano spese già sostenute. Al riguardo si osserva che la copertura di nuove spese "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (*ex plurimis* sentenze n. 75 del 2012, n. 213 del 2008), esprimendo quindi l'esigenza che essa non sia invece riferita a una spesa già effettuata.

La Sezione si riserva di valutare ulteriori verifiche in occasione del prossimo Giudizio di parificazione.

In termini più generali, la peculiarità della fattispecie sottoposta all'esame induce la Sezione a ulteriori riflessioni ricavabili dalla elaborazione della giurisprudenza che la Corte ha avuto modo di sviluppare a proposito delle fattispecie in cui vengono integrate concretamente le dinamiche anzidette. Rileva al riguardo la disposizione di cui all'art. 16, c. 3, della legge regionale che fa rinvio alla disciplina di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 118/2011.

Infatti, quanto alla copertura degli oneri pluriennali, recati dalla legge all'esame, occorre fare richiamo alle linee guida, in materia, contenute nelle deliberazioni della Sezione autonomie⁶.

⁶ Corte conti, Sez.Autonomie, delibb. n. N. 08/SEZAUT/2021/INPR; N. 10/SEZAUT/2023/FRG.

La prima problematica da risolvere è quella legata alle modalità di individuazione nel tempo dell'onere stesso. Da questo punto di vista, soccorre per le Regioni il citato art. 38, c. 1, del D.Lgs. n. 118/2011, a norma del quale “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”. La problematica in questione va risolta, pertanto, nel senso che la copertura deve essere comunque prevista nella legge istitutiva dell'onere, e non già nelle varie leggi di bilancio (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020), a meno che non si tratti di oneri non obbligatori, in ragione del fatto che questi ultimi non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse.

È tale l'approdo ricostruttivo di maggior significato della suddetta sentenza n. 244/2020, che ha risolto in senso negativo il dubbio di legittimità costituzionale di una legge regionale che faceva impiego di mezzi di bilancio a copertura di nuovi oneri, evidenziando che la legge oggetto di scrutinio riguardava “una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione”, così che la “modalità ‘procedurale’ di copertura finanziaria della spesa” allora prevista era da ritenersi “coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione [...]”.

Tuttavia, il Giudice delle leggi ha voluto rimarcare che le norme statali di attuazione della medesima disposizione costituzionale di copertura, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono ora sostituite a quelle allora vigenti, hanno “individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale [...]”. Dal che chiaramente discende, in base al mutato ordinamento contabile, il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio.

Ciò va ribadito perché un equivoco ricorrente in cui si è caduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l'esatta quantificazione (in ipotesi) dell'onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto esercizio per esercizio dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei relativi esercizi mediante il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali nel momento in cui esse procedano alla quantificazione dell'onere; il che è legittimo, come detto, solo se l'onere è discrezionale.

Ciò chiarito, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (art. 30, c. 6, della Legge n. 196 del 2009) e regionale (art. 38 del D.Lgs. n. 118 del 2011), una volta definitivamente associato che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, pongono il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo, ossia se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è

la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il quantum anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi far riferimento alle leggi di bilancio. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva.

Come è noto, infatti, nella prassi delle regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Sezione intende evidenziare, al riguardo, un ulteriore profilo e cioè il rapporto che passa tra le due normative contabili in argomento. Il richiamato art. 38 del D.Lgs. n. 118 del 2011 ricalca, infatti, in toto il ripetuto art. 30, c. 6, della legge nazionale n. 196 del 2009, ma non risulta del tutto armonizzato con quest'ultimo nella misura in cui omette di statuire che «nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere», come recita l'ultimo periodo della norma statale.

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

2.4.3 Legge regionale 13 aprile 2023, n.3.

Come chiarito anche nelle premesse della scheda tecnico-finanziaria la Legge in esame aggiorna la disciplina regionale in materia di Terzo settore, a seguito dell'entrata a regime del Registro Unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS) in attuazione degli artt. 45 e segg. del Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117).

In dettaglio sono abrogate le Leggi regionali 9 dicembre 2002, n. 34, 21 febbraio 2005, n. 12, 19 ottobre 2017, n. 20 sono inoltre abrogati l'art. 35 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, l'art. 52 della legge regionale n. 15 del 2013 e l'art. 2 della legge regionale 30 giugno 2014, n. 8.

Risulta dalla predetta scheda altresì che il Titolo I (artt. da 1 a 6) recante “Finalità e principi” contiene disposizioni di carattere ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, come anche il Titolo II (artt. da 7 a 13) “Rappresentanza e partecipazione degli Enti del Terzo settore”.

Passando al Titolo III “Rapporti degli enti pubblici con gli Enti del Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa” l'art. 24 prevede la possibilità di riconoscere contributi agli Enti del Terzo Settore demandando alla Giunta regionale criteri e modalità di assegnazione prevede inoltre che la Giunta Regionale possa istituire fondi di garanzia per l'accesso al credito degli Enti stessi. La scheda tecnico finanziaria puntualizza che la disposizione non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale in quanto va ad aggiornare le disposizioni in materia di contributi attualmente previste dalle già citate L.R. n. 34/2002 e L.R. n. 12/2005 oggetto di abrogazione ai sensi dell'art. 32 della Legge in esame, pertanto, le risorse per l'attuazione di questi interventi sono quelle attualmente previste in bilancio per tali leggi. Viene inoltre evidenziato che si tratta di spese non predeterminate legislativamente che possono essere modulate in funzione delle risorse previste in bilancio.

Nella scheda tecnico-finanziaria si chiarisce che “nell'ambito del bilancio regionale vengono inoltre finanziati interventi ricadenti tra le risorse stanziare per leggi di settore dove si prevede il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore, come nel caso della legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Risorse la cui attivazione resta nell'ambito delle rispettive leggi”.

L'art.26 dispone l'istituzione di un “fondo pluriennale per l'innovazione sociale” a favore di Enti del Terzo settore ed Enti locali a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo (destinate a questa finalità in sede di programmazione), anche in questo caso si tratta di risorse modulabili in funzione delle risorse previste in bilancio.

Come già evidenziato la norma finanziaria (art.30) prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione degli interventi di cui alla presente legge, per gli esercizi finanziari 2023, 2024 e 2025, la Regione farà fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio di appositi capitoli, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dalle risorse autorizzate con riferimento alla L.R. n. 34/2002 e alla L.R. n. 12/2005 (oggetto di abrogazione ai sensi dell'art. 32 della Legge in esame) nonché dalle risorse previste in sede di programmazione della destinazione del Fondo sociale europeo.

Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

Nella scheda tecnico-finanziaria non vengono forniti elementi conoscitivi aggiuntivi se non la generica affermazione che per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge si fa riferimento alle risorse autorizzate per le leggi regionali che si vanno ad abrogare, senza alcuna quantificazione dei predetti oneri. La Sezione ha svolto al riguardo uno primo approfondimento istruttorio richiedendo l'indicazione dell'ammontare degli stanziamenti, nel bilancio di previsione 2023-2025, a valere sulle norme abrogate (indicando anche i relativi capitoli di bilancio), e l'indicazione dei nuovi capitoli di bilancio istituiti con i relativi stanziamenti.

Dalla documentazione acquisita emerge che la legge regionale 27 dicembre 2022, n.25 "Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025" ha disposto, a valere sulla L.R. n. 34/2022, autorizzazioni di spesa pari a 175.000 euro per ciascuno degli esercizi 2023, 2024 e 2025 e a valere sulla L.R. n.12/2005, autorizzazioni di spesa di 60.000 euro per ciascuno degli esercizi 2023, 2024 e 2025.

A seguito dell'abrogazione delle norme di cui sopra è stato istituito il capitolo U57217 "Contributi agli enti del terzo settore, con sede legale in Emilia-Romagna, iscritte al registro nazionale del terzo settore (art. 24, commi 1 e 2, l.r.13 aprile 2023, n.3)" con stanziamenti pari a 265.000 euro nell'esercizio 2023 e 235.000 euro negli esercizi 2024 e 2025 e il capitolo U57266 "Contributi alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale per far fronte ai costi dagli stessi sopportati in conseguenza delle misure per il contenimento degli effetti della pandemia da covid-19 e per sostenere attività di interesse generale (D.Lgs. 3 luglio 2017, n.117 - codice del terzo settore; L.R. 9 dicembre 2002, n.34 e L.R. 21 febbraio 2005, n.12 abrogate; L.R. 13 aprile 2023, n.3)" con stanziamenti pari a zero. La Sezione ha osservato che lo stanziamento pari a 265.000 euro nell'esercizio 2023 risultava superiore alla somma delle risorse stanziata a valere sulle leggi abrogate. Successivi chiarimenti sono stati forniti in occasione dell'udienza di contraddittorio, la Regione ha precisato che la L.R. n.3 "è stata approvata il 13 aprile 2023 e, successivamente, in occasione della LR 28 luglio 2023, n. 11 "Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2023-2025" sono state disposte le variazioni di bilancio che hanno imputato alla nuova legge le risorse originariamente stanziata per le LR 34/2022 e 12/2005.

In sede di assestamento (luglio 2023), sulla base delle risorse disponibili in bilancio, sono state stanziata risorse aggiuntive, con riferimento al periodo 2023, per 30.000 euro (portando quindi lo stanziamento complessivo 2023 ai 265.000 euro indicati nella precedente nota) in quanto a luglio 2023 era già vigente la nuova LR 3/2023, in assenza della quale, gli stessi 30.000 euro sarebbero stati stanziati in favore delle previgenti leggi".

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione.

2.4.4 Legge regionale 26 aprile 2023, n.4.

L'art. 1 individua le finalità della Legge nel riconoscimento del valore della pratica sportiva e nella promozione della realizzazione di grandi eventi sportivi in ragione delle importanti ricadute (culturali, turistiche ed economiche) in linea con quanto previsto dalla legge regionale 31 maggio 2017, n. 8. In questo quadro viene autorizzata l'organizzazione del Grand Départ 2024 (partenza ufficiale) del Tour de France 2024 che vede coinvolti, quali soggetti promotori ed in qualità di "comunità ospitante", oltre alla Regione Emilia-Romagna, la Città metropolitana di Firenze e la Regione Piemonte, e si svolgerà nei mesi di giugno e luglio 2024⁷. L'evento prevede tre tappe sul territorio nazionale, che interesseranno i comuni di Firenze, Rimini, Cesenatico, Bologna, Piacenza e Torino nonché gli altri enti locali il cui territorio è attraversato dal percorso (art.1, c.3).

L'art. 2 prevede che, al fine di svolgere tutte le attività necessarie alla regolare realizzazione dell'evento, il Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, è autorizzato a sottoscrivere un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 con i soggetti promotori dell'evento Grand Départ 2024. L'accordo disciplina le modalità di collaborazione fra detti soggetti definendo in particolare gli impegni e le responsabilità di ciascuno dei firmatari per il rispetto degli oneri contrattuali ed individuando la Regione Emilia-Romagna come soggetto capofila. A seguito della stipulazione dell'accordo il Presidente della regione Emilia-Romagna agisce in rappresentanza dei tre enti promotori nei rapporti contrattuali con la Società per Azioni Amaury Sport Organization (A.S.O.), con sede a Nanterre, in Francia, quale soggetto organizzatore esclusivo del Tour de France ed è autorizzato, in nome e per conto degli enti promotori, a stipulare con la Società A.S.O. apposito contratto per la realizzazione dell'evento.

Ai sensi dell'art.3, dalla stipulazione del contratto derivano i seguenti obblighi a carico della comunità ospitante:

“a) il pagamento del corrispettivo ad A.S.O. relativo all'assegnazione del Grand Départ Tour de France;

b) gli oneri relativi all'attività di organizzazione dell'evento ed all'assistenza tecnica e giuridica, da effettuarsi anche mediante affidamento a soggetti terzi che, ai fini del necessario coordinamento delle attività, operano per tutti i soggetti promotori;

⁷ La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che l'organizzazione di eventi e manifestazioni sportive di caratura nazionale e internazionale sul territorio regionale (in cui si ascrive appieno l'iniziativa di cui al presente progetto di legge) è espressamente previsto nell'ambito del DEFR 2023, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 968 del 13 giugno 2022 e Delibera di Assemblea Legislativa n. 92 del 27 luglio 2022, al paragrafo 6. “Consolidare la leadership della Regione Emilia-Romagna quale terra dello sport italiana, sensibile alla cultura della pratica sportiva di base etica, attrattiva per la realizzazione di una rete diffusa di grandi eventi di rilevanza internazionale”.

c) gli oneri relativi alle attività di promozione dell'evento, da effettuarsi anche avvalendosi di APT Servizi s.r.l., per conto di tutti i soggetti promotori”.

Gli oneri di cui alla lett. a) sono quantificati in complessivi 7.930.000,00 euro di cui 4.282.200,00, corrispondenti al 54% del totale a carico della Regione Emilia-Romagna⁸.

Gli oneri di cui alla lett. b), sono quantificati in complessivi 939.650,00 euro di cui 507.411,00 euro a carico della Regione Emilia-Romagna.

Gli oneri di cui alla lett. c) sono quantificati in complessivi 980.000,00 euro di cui 326.666,67 euro a carico della Regione Emilia-Romagna.

Le somme di cui sopra saranno corrisposte per l'intero ammontare dalla Regione Emilia-Romagna in qualità di capofila anche per le quote di competenza degli altri soggetti promotori, che verseranno i relativi importi alla Regione sulla base delle scadenze che dovranno essere fissate nell'accordo (antecedenti alla corresponsione dei vari corrispettivi in modo tale da non incidere sulle disponibilità della Regione).

Gli oneri complessivi che le parti firmatarie dell'accordo devono mettere a disposizione nel biennio 2023-2024 per l'organizzazione dell'evento Grand Départ 2024 ammontano a 3.623.650 euro per l'esercizio 2023 e 6.226.000 euro per l'esercizio 2024. Le quote a carico della Regione Emilia-Romagna, della Città Metropolitana di Firenze e della Regione Piemonte nei due esercizi sono rappresentate nel prospetto seguente.

	2023	2024
Regione Emilia-Romagna	1.853.437,67	3.262.840,00
CM FIRENZE	1.119.379,92	1.912.530,00
Regione Piemonte	650.832,42	1.050.630,00

La Giunta è inoltre autorizzata a stipulare specifici accordi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 con gli enti locali della regione Emilia-Romagna, sedi di partenza e di arrivo delle tappe o interessati dal percorso del Tour de France 2024 e con altri soggetti pubblici interessati all'evento. Tali accordi potranno prevedere a carico degli Enti firmatari contributi a favore della Regione, con specifico vincolo di destinazione, finalizzati alla compartecipazione finanziaria ai costi di cui sopra. La norma finanziaria prevede che la Regione farà fronte agli oneri derivanti dalla Legge con le autorizzazioni di spesa previste dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025) nell'ambito della Missione 6 Politiche giovanili, sport e

⁸ A carico della Città metropolitana di Firenze sono 2.418.650,00 euro, per oneri di cui alla lett. a), 286.593,25 euro per oneri di cui alla lett. b) e 326.666,67 euro per oneri di cui alla lett. c).

A carico della Regione Piemonte sono 1.229.150,00 euro per oneri di cui alla lett. a), 145.645,75 euro per oneri di cui alla lett. b), e 326.666,67 euro per oneri di cui alla lett. c).

tempo libero - Programma 1 Sport e tempo libero, Titolo 1 Spese correnti, a valere sulla legge regionale n. 8 del 2017. La scheda tecnico-finanziaria puntualizza che la Legge in esame non determina maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto agli oneri contrattuali si fa fronte mediante l'utilizzo degli stanziamenti previsti nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, senza fornire alcun elemento aggiuntivo in ordine all'entità delle risorse già esistenti in bilancio utilizzabili a fronte dei predetti oneri.

Alle quote della Città Metropolitana di Firenze e della regione Piemonte, la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dalle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dagli altri soggetti promotori.

Al riguardo si puntualizza che con delibera della Giunta regionale n.813 del 22 maggio 2023 è stata approvata la variazione al Bilancio di previsione 2023-2025 con istituzione del capitolo di entrata E05386 "Trasferimenti dalla Regione Piemonte e dalla Città Metropolitana di Firenze quali soggetti promotori ed in qualità di comunità ospitante", assieme alla Regione Emilia-Romagna, dell'evento ciclistico Tour de France Grand Depart 2024 (L.R. 26 aprile 2023, n. 4)" con stanziamenti pari complessivamente a 1.770,212,34 euro nell'esercizio 2024 e 2.963.160 euro nell'esercizio 2025, e dei capitoli di spesa U78704 "Spese per la realizzazione tramite la società Amaury Sport Organisation - ASO - dell'evento ciclistico Tour de France -Grand Depart 2024 (L.R. 26 aprile 2023, n.4) - altre risorse vincolate" con stanziamenti pari a 1.234.640 nell'esercizio 2023 e 2.413.160 nell'esercizio 2024 e U78706 "Spese per l'organizzazione e la promozione dell'evento ciclistico Tour de France - Grand Depart 2024 (L.R. 26 aprile 2023, n.4) - altre risorse vincolate" con stanziamenti pari a 535.572,34 nell'esercizio 2023 e 550.000 nell'esercizio 2024.

Posto che non risulta corretta la tecnica di rinvio ad altro atto normativo adottata (art. 17 c.1, L. n. 196/2009) si osserva che, né il dato testuale della Legge, né la scheda tecnico-finanziaria, come già evidenziato, forniscono elementi sufficienti a verificare l'effettiva copertura delle quote a carico della Regione Emilia-Romagna.

Né viene chiarita la compatibilità finanziaria fra gli oneri derivanti dalla L.R. n. 4/2023 e quelli eventualmente derivanti dalla L.R. n. 8/2017.

In esito agli approfondimenti istruttori svolti la Regione ha riferito che "l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 c. 6 lettera a) relativamente agli oneri contrattuali a carico della Regione Emilia-Romagna per l'evento Grand Départ 2024 del Tour de France 2024 non necessitava di specifico provvedimento legislativo di autorizzazione, in quanto la realizzazione di grandi eventi sportivi - prevista come una delle finalità della legge regionale 31 maggio 2017, n. 8 (art. 1, c. 4, lett.

f)) - rientra nelle autorizzazioni già disposte dall'articolo 16 della medesima legge regionale n. 8 e nella relativa programmazione del Piano triennale dello sport, ai sensi dell'art. 3 c. 4 lett. e).

L'esigenza di approvare un nuovo provvedimento legislativo derivava dal fatto che si necessitava di autorizzare la Regione a sottoscrivere un Accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 1990, n.241 con i soggetti che costituiscono la comunità ospitante dell'evento Grand Départ 2024 stabilendo che la Regione Emilia-Romagna è individuata come capofila e dal cui accordo discendono, a carico del bilancio regionale, anche gli oneri relativi alle quote di competenza degli altri soggetti promotori, come individuati all'articolo 3 della legge in esame e la cui copertura è assicurata dalle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dagli altri soggetti promotori firmatari dell'accordo. La norma di copertura di cui al c. 1 dell'articolo 4 della L.R. n. 4/2023 non comporta maggiori oneri in quanto non aumenta la spesa regionale, essa infatti ha precisato soltanto una specifica finalizzazione di parte delle risorse disponibili, sulle quali la legge di bilancio autorizza annualmente la spesa nel rispetto del principio di equilibrio di cui all'articolo 81 della Costituzione”.

Viene inoltre puntualizzato che sul capitolo U78742 “spese per la promozione di grandi eventi sportivi e di eventi di rilievo regionale o locale (art. 1, c. 4, lettera f) L.R. 31 maggio 2017, n.8)” vi sono stanziamenti pari a 3.000.000 euro per l'esercizio 2023, 6.592.500 euro per l'esercizio 2024 e 2.992.500 euro per l'esercizio 2025.

La Regione riafferma che “nella scheda tecnico finanziaria si prevede che l'attuazione di quanto previsto al c. 6 lettera a) non determina maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto, come in precedenza rilevato, non aumenta la spesa regionale trovando copertura, per euro 1.853.437,67 per l'esercizio 2023 ed euro 3.262.840,00 per l'esercizio 2024, nelle autorizzazioni di spesa disposte dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n.25 “Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025”, a valere sulla legge regionale 31 maggio 2017, n. 8, ed in particolare per le finalità di cui all'articolo 1 c. 4 lettera f) della L.R. 8/2017 (capitolo U78742). Mentre per i nuovi oneri derivanti dall'attuazione del c. 6 lett. b) e c) la Regione fa fronte con l'istituzione di appositi capitoli di bilancio, la cui copertura è assicurata dalle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dagli altri soggetti promotori firmatari dell'accordo”.

Al riguardo la Sezione ha osservato quanto segue.

L'art.17, c. 6-*bis* della L. n. 196/2009 disciplina la clausola di neutralità finanziaria prevedendo che “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” e già in relazione a detti profili la scheda tecnico finanziaria appare carente, non fornendo una puntuale quantificazione delle risorse disponibili in bilancio.

Peraltro, neppure i chiarimenti forniti in esito al primo approfondimento istruttorio svolto sono apparsi sufficienti ad affermare l'assenza di effetti a carico del bilancio regionale. Da verifiche svolte sul citato capitolo U78742 cui fanno carico gli oneri per la realizzazione dell'evento risultano disposte (per l'esercizio 2023) a fronte di uno stanziamento iniziale di 3.000.000 di euro tre variazioni di bilancio in aumento per complessivi 5.246.850 una delle quali approvata con delibera di Giunta n. 643 del 26 aprile 2023 (pari a 1.789.850 euro) e una in sede di assestamento (pari a 3.267.000).

Inoltre, per effetto delle movimentazioni, e degli impegni assunti nel corso dell'esercizio, sul capitolo risulta uno stanziamento pari a 8.246.850 euro (di cui 2.009.539,09 FPV), impegni pari a 6.235.889,49 euro e un residuo disponibile da impegnare pari a 1.421,42 euro.

Ora, dalla documentazione istruttoria acquisita in esito al primo approfondimento istruttorio, non è stato possibile chiarire quanta parte di detti impegni sia riferibile ad attività relative ad altri eventi e quanta parte sia relativa all'evento in esame e di conseguenza non si dispone di elementi sufficienti a quantificare l'eccedenza di risorse utilizzabili per far fronte agli oneri a carico della Regione.

Si rileva altresì che, ai sensi dell'art.17, c. 6-*bis*, “la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria” quali quelle recate dalla Legge in esame dal momento che gli oneri a carico della Regione trovano origine nell'accordo sottoscritto con gli altri soggetti promotori dell'evento e, soprattutto nei rapporti contrattuali con la Società per Azioni Amaury Sport Organization (A.S.O.), quale soggetto organizzatore esclusivo del Tour de France (artt.2 e 3, L.R. n. 4/2023).

In sede di contraddittorio finale la Regione “a chiarimento ed integrazione in merito alla quantificazione delle autorizzazioni di spesa a valere sulla legge regionale 31 maggio 2017, n. 8, ed in particolare per le finalità di cui all'articolo 1 c. 4 lettera f) della L.R. 8/2017” ha riferito che “alla data di approvazione della L.R. 26 aprile 2023 n. 4, il capitolo U78742 presentava uno stanziamento di competenza pari a:

–€ 3.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2023, di cui € 296.200,00 già impegnati a favore della società in house regionale APT Servizi S.r.l. affidati con DGR n. 375 del 13/03/2023, per attività di promozione dei grandi eventi sportivi, differenti dal Tour de France, di cui alle ordinarie finalità stabilite all'articolo 1 c. 4 lettera f) della l.r. 8/2017, con una disponibilità residua libera pari a € 2.703.800,00;

–€ 6.592.500,00 per l'esercizio finanziario 2024, senza impegni di spesa già assunti.

La disponibilità sul capitolo in questione risultava pertanto sufficientemente capiente per la copertura degli oneri derivanti dalla l.r. 4/2023 art. 3 comma 6 lettera a) di € 1.853.437,67 per l'esercizio 2023 ed € 3.262.840,00 per l'esercizio 2024. [...]

Lo stanziamento del capitolo U78742, utilizzato, come detto, oltre che per la copertura degli oneri relativi al Tour de France, per le ordinarie finalità di promozione dei grandi eventi sportivi stabilite all'articolo 1 c. 4 lettera f) della l.r. 8/2017, è stato progressivamente incrementato in corso d'anno al fine di programmare e affidare alla società in house regionale APT Servizi S.r.l. ulteriori attività riconducibili alla l.r. 8/2017, con DGR n. 650 del 27/04/2023, n. 1240 del 17/07/2023, n. 1362 del 31/07/2023 e n. 1814 DEL 23/10/2023, che, unitamente alla prima DGR n. 375/2023 sopra citata, hanno portato ad un impegno complessivo per tali attività pari a € 5.223.926,05 di competenza dell'esercizio 2023, a cui si aggiungono € 1.950.372,99 FPV sull'esercizio 2024. [...]

Gli impegni definitivi relativi agli oneri di cui all'art. 3 comma 6 lettera a) della L.R. 4/2023, sul capitolo U78742, sono risultati a fine anno pari, per competenza dell'esercizio finanziario 2023, a € 1.011.963,44, a cui si aggiungono € 59.166,10 FPV sull'esercizio 2024.

Giova aggiungere, per completezza, che parte degli oneri di cui all'art. 3 comma 6 lettera a) della l.r. 4/2023, inizialmente previsti a carico del capitolo U78742, sono stati in via definitiva coperti per € 780.000,00 a valere sul capitolo di bilancio U78714, istituito a fronte delle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione, dagli Enti locali interessati dal Grand Départ del Tour de France, con cui è stato sottoscritto uno specifico Accordo ex art. 15 L. 241/1990, approvato con DGR n. 886 del 06/06/2023 e n. 1135 del 03/07/2023, secondo quanto previsto all'art. 3 comma 7 della l.r. 4/2023 in merito alla loro compartecipazione agli oneri di cui al comma 6 lettera a). Le risorse così risparmiate sul capitolo U78742 sono state utilizzate per le attività di cui ai provvedimenti sopra riportati”.

Per quanto concerne la morfologia dell'onere la Regione, in occasione del contraddittorio, ha puntualizzato che “l'accordo è stato sottoscritto successivamente all'approvazione della Legge, in data 19/05/2023 e repertoriato con protocollo 19/05/2023.0000322.U, a fonte dell'autorizzazione alla sottoscrizione recata dall'art. 2 comma 2 della LR 4/2023.

Conseguentemente alla sottoscrizione dell'accordo, ai sensi del comma 3 dell'art. 2 della LR 4/2023, il Presidente della regione Emilia-Romagna in nome e per conto degli enti promotori, ha agito per giungere alla stipulazione con la Società A.S.O. di apposito contratto per la realizzazione dell'evento, sottoscritto in data 03/07/2023 e repertoriato con protocollo 03/07/2023.0000455.U. Pertanto, gli oneri, discendenti dall'accordo e dal contratto sottoscritto con la Società per Azioni Amaury Sport Organization (A.S.O.), hanno acquisito natura obbligatoria, per effetto della sottoscrizione degli stessi, solo successivamente all'approvazione della Legge 4/2023 che ne ha previsto i mezzi di copertura.”

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione regionale, in particolare per quanto concerne la disponibilità delle risorse sui capitoli interessati a sulla natura giuridica dell'onere recato dalla legge rileva che, ai sensi dell'art.17, c. 6-bis della L. n. 196/2009 recante la disciplina della clausola 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” e già in relazione a detti profili la scheda tecnico finanziaria appare carente, non fornendo una puntuale quantificazione delle risorse disponibili in bilancio, gli elementi conoscitivi al riguardo sono stati acquisiti in seguito agli approfondimenti istruttori svolti. Peraltro, detta clausola merita uno specifico scrutinio al fine di verificarne l'effettiva sussistenza.

La tecnica di copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge in esame tramite rinvio ad altra legge regionale non rientra fra le modalità individuate dall'art. 17 della L. n. 196/2009, che trovano applicazione anche per le Regioni.

A questo proposito, proprio la formulazione della norma di copertura di cui all'art. 4 della legge che quale modalità opera il rinvio alle risorse di cui alla L.R. n. 8/2017 non indica, però, a quali risorse finanziarie di detta Legge la Legge regionale n. 4 intenda, a copertura, fare riferimento; se cioè si intendano destinare apposite entrate o ridurre precedenti autorizzazioni legislative; né a chiarimento soccorre la relazione tecnica. La vaghezza del generico richiamo alla provvista di cui alla L.R. n. 8 del 2017, che sarebbe disponibile, potrebbe confliggere con i principi dettati dal citato art 17 della L. n. 196/2009, attuativo del dettato costituzionale: la copertura di nuovi oneri (recati dalla L.R. n. 4) con disponibilità di bilancio, integra una modalità non prevista dall'ordinamento e che si pone in frontale contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., esigendo tale rinvio a risorse già stanziare in bilancio l'esplicita e puntuale riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa⁹).

Occorre infine osservare che l'iniziativa legislativa è peculiare impegnando, condizionatamente, soggetti pubblici altri rispetto alla Regione Emilia-Romagna. Infatti, l'iniziativa legislativa regionale rimane subordinata al reale contributo finanziario della Città metropolitana di Firenze e della Regione Piemonte che concorrono, nella loro autonomia decisionale, nella misura del 46 per cento del costo totale del progetto.

⁹ V. citate deliberazioni Corte conti, Sez. Autonomie, delib. n. N. 08/SEZAUT/2021/INPR; N. 10/SEZAUT/2023/FRG.

Talché, l'avveramento di detta condizione nell'*an* e nel *quantum* rimane nella sostanza incerta, con immobilizzazione, comunque, di risorse regionali non destinabili ad altre finalità in quanto vincolate *ex lege* al progetto delineato dalla legge.

È noto, al riguardo, che la giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. n. 64/2023) – una volta chiarito che la copertura di nuove spese, inoltre, “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016)- ha sottolineato che 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”: ciò , in quanto l’art. 81 Cost. “impone che, ogniquale volta 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. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). La Corte ha ribadito che a tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché “il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira” (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022 e n. 244 del 2020), che evidentemente viene contraddetta dalla previsione di copertura finanziaria di leggi regionali onerose mediante ricorso a coperture ipotetiche.

2.4.5 Legge regionale 13 giugno 2023, n.5.

Con la legge in esame viene autorizzata, ai sensi dell’art.64 dello Statuto regionale la partecipazione della Regione Emilia-Romagna come associato, in qualità di membro regionale europeo all'Associazione denominata “Hydrogen Europe” con sede a Bruxelles. La partecipazione della Regione è subordinata ad alcune condizioni: che l'Associazione non persegua fini di lucro, che lo Statuto dell'Associazione sia informato ai principi democratici dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, che lo Statuto dell'Associazione preveda che gli associati non siano ritenuti responsabili per gli impegni assunti dall'Associazione (artt. 1 e 2).

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari al fine di perfezionare la partecipazione della Regione all'Associazione e ad esercitare i diritti inerenti alla qualità di associato (art.3).

La Regione Emilia-Romagna è autorizzata a corrispondere, all'Associazione “Hydrogen Europe”, una quota associativa annuale ai sensi dello Statuto dell'Associazione e nell’ambito delle autorizzazioni disposte annualmente dalla legge di approvazione del bilancio regionale.

La copertura degli oneri derivanti dalla Legge in esame pari a 3.000 euro, per ciascuno degli esercizi finanziari 2023, 2024 e 2025, è assicurata dalla riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di Previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025), a valere sulla legge regionale n. 26 del 2004 nell'ambito della Missione 17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche Programma 1 Fonti energetiche, Titolo 1 Spese correnti. Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

2.4.6 Legge regionale 26 giugno 2023, n.6

La legge in esame modifica la Legge regionale n. 34/2014 che autorizzava la partecipazione alla Fondazione Italia-Cina, al fine di adeguare il testo normativo a seguito della variazione di denominazione della fondazione in Italy China Council Foundation ICCF ETS. L'art.1, c.2 prevede che detto organismo non possa avere scopo di lucro e promuova i rapporti economici tra Italia e Cina, nel rispetto dei rapporti internazionali esistenti, perseguendo finalità culturali, formative, sanitarie, scientifiche ed artistiche ed attua gli altri interventi stabiliti dal proprio statuto.

La legge è corredata di apposita clausola valutativa che impegna la Giunta regionale a presentare, con cadenza biennale alla commissione assembleare competente, una relazione sull'attività svolta.

La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che “le modifiche alla L.R. n. 13 del 2004 sono di natura formale e non comportano nuovi oneri per la Regione Emilia-Romagna, in quanto non mutano il quadro normativo vigente di contribuzione alla precedente Fondazione Italia-Cina”.

2.4.7 Legge regionale 12 luglio 2023, n.7

Le finalità della legge, esplicitate nell'art.1, sono quelle di semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella L.R. n. 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)), “di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Adeguatazza della regolamentazione dell'Unione europea COM (2012) 746, mediante l'abrogazione espressa di leggi e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate, nonché mediante disposizioni di modifica connesse a specifiche esigenze di adeguamento normativo di leggi regionali”. Sono inoltre dettate disposizioni di adeguamento normativo della L.R. n. 16/2008 recante “Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del

diritto dell'Unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale” oltre ad adeguamenti normativi in materia di trasporti e sanità.

L'art.2 approva l'abrogazione delle seguenti leggi e disposizioni legislative (riportate nell'allegato A):

1 - Legge regionale 27 luglio 2005, n. 16 (Adeguamenti a indicazioni comunitarie della Legge Regionale 25 febbraio 2000 n. 12 (Ordinamento del Sistema fieristico regionale)).

2 - Legge regionale 30 giugno 2008, n. 11 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla Società Finanziaria Bologna Metropolitana spa).

3 - Legge regionale 17 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni in materia di spesa di personale).

E delle seguenti singole disposizioni normative:

- Articolo 8 (Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1995) della legge regionale 29 ottobre 2008, n. 17 “Misure straordinarie in materia di organizzazione”;

- Articolo 27 (Modifiche alla legge regionale n. 30 del 1998) della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”;

- Articolo 4 (Commissione regionale per l'autotrasporto) della legge regionale 13 maggio 2003, n. 9 “Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile”;

- Articolo 12 (Revisione degli allegati), c. 2, della legge regionale 13 maggio 2003, n. 9 “Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile”.

Il c.2 dell'art.1, dispone che le suddette disposizioni legislative continuino ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi quelli di carattere sanzionatorio e quelli di esecuzione degli impegni di spesa.

Il Capo II, recante disposizioni di adeguamento normativo, si compone di undici articoli (dal n.3 al n.13)

L'art.3 reca modifiche all'art.2 della L.R. n.17/1993 che disciplina la gestione dei complessi forestali di proprietà regionale individuati quali patrimonio indisponibile.

La scheda tecnico finanziaria chiarisce che “la modifica si rende necessaria affinché possa essere individuato un ente gestore del patrimonio indisponibile forestale, anche per quei territori non afferenti agli ambiti in passato di competenza delle Comunità Montane (gli art. 8 e 9 della LR 21/2012 regolano infatti solo questi territori). Per i territori non ricompresi tra quelli delle preesistenti Comunità Montane, l'unico gestore ammesso dalla norma attuale è l'Ente di gestione delle Aree protette, ma le competenze territoriali degli Enti di gestione per i Parchi e la biodiversità e quelli dei Parchi nazionali non sempre coprono i complessi forestali individuati come patrimonio indisponibile della Regione.

Sembra quindi opportuno dare la possibilità di gestire il patrimonio indisponibile forestale regionale anche ai Comuni, ove non sussista un'unione”.

La scheda puntualizza altresì che esiste effettivamente un caso per il quale attualmente non è individuabile un ente gestore: si tratta del Complesso forestale denominato “Bosco della Panfilia”, di circa 80 ettari e ricadente nel Comune di Terre del Reno (FE) con riferimento al quale è stata recentemente ratificata la cessazione dell'Unione Alto Ferrarese. “Il complesso demaniale Bosco Panfilia è sito della Rete Natura 2000, ma non ricade in Parco o Riserva regionale. Il Comune sembra essere l'ente maggiormente vocato a prendere in gestione l'area, ancorché interessato, ma non legittimato, stante l'attuale formulazione della norma regionale.

Da ultimo la scheda puntualizza che la L.R. n. 17/1993 già prevede apposite risorse regionali destinate agli Enti che in convenzione gestiscono i complessi forestali demaniali, pertanto, la modifica della norma non necessita variazioni di bilancio.

L'art.4 modifica l'art. 7 della L.R. n. 15/2013 (Semplificazione della disciplina edilizia) aggiungendo dopo la lettera c) del c. 1 la lettera c bis) in tema di installazione di vetrate panoramiche amovibili. Secondo quanto puntualizzato dalla scheda tecnico-finanziaria, la modifica recepisce la disciplina di cui all'art. 33-*quater*, c. 1, del Decreto-Legge n. 115 del 9 agosto 2022, convertito con modificazioni dalla Legge 21 settembre 2022, n. 142 che ha previsto una norma di semplificazione relativa all'installazione di cui sopra, aggiungendo tali opere all'elenco degli interventi costituenti attività edilizia libera.

L'art.5 modifica il punto a) della lettera f) dell'Allegato alla Legge Regionale n. 15 del 2013 recante “Semplificazione della disciplina edilizia” che riporta le definizioni degli interventi edilizi recependo, secondo quanto indicato nella scheda tecnico finanziaria, le disposizioni dell'art. 14, c. 1-*ter*, del D.L. n. 50 del 2022, convertito con modifiche dalla Legge n. 91 del 2022.

L'art.6 modifica l'art. 8, c.2, della L.R. n. 14/2014 recante “Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna”. La scheda tecnico-finanziaria chiarisce che la modifica deriva dalle osservazioni trasmesse alla Regione dal Ministero della cultura relativamente all'art. 7 della Legge Regionale n. 11 del 2022 che novellava l'art. 8 della Legge n. 14 del 2014 ed è il risultato del confronto collaborativo con gli uffici statali.

L'art.7 dispone l'abrogazione dell'art.1, c.5, lett. g bis) della L.R. n. 5/2015 in quanto, come chiarito dalla scheda tecnico-finanziaria, il generico richiamo alla competenza regionale nell'ambito delle procedure per l'attribuzione della cittadinanza italiana “per quanto programmatica e priva di immediate ricadute a livello normativo —, pare porsi in contrasto con il dettato dell'art. 117, secondo c. lettera i) della Costituzione che, invece, riserva alla competenza esclusiva dello stato le materie inerenti a cittadinanza, stato civile e anagrafi”.

L'art.8 e l'art.9 modificano rispettivamente l'art. 17, c.1, e l'art.18, c.1 della L.R. n. 5/2015 per correggere, come chiarito dalla scheda tecnico finanziaria un mero errore materiale.

L'art.10 dispone l'abrogazione dell'art.16, c.4, terzo periodo della L.R. n.18/2017 che fa riferimento ai beni del demanio idrico che, ai sensi degli artt. 86 e seguenti del D.lgs. n. 112/1998, sono stati trasferiti in gestione dallo Stato alla Regione, la quale vi provvede attraverso l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile senza alcun effetto sul bilancio dell'amministrazione regionale.

L'art.11 modifica l'art.6, c. 1 *bis* della L.R. n.1/2018 (Razionalizzazione delle società *in house* della Regione Emilia-Romagna) che regola le modalità di finanziamento di ART-ER S.c.p.a. da parte della Regione. Come si legge nella scheda tecnico-finanziaria il modello precedente prevedeva “per le iniziative di diretta competenza del socio Regione, un programma triennale di indirizzo (senza indicazione finanziaria vincolante) e un programma annuale che definisce i progetti con indicazione puntuale dei capitoli di bilancio che ne garantiscono il finanziamento. Questo modello è stato in parte derogato nel caso di attribuzione della gestione di infrastrutture, in ragione della disponibilità di bilancio in fase di approvazione dei progetti, dello sviluppo pluriennale di queste particolari attività e di un modello di erogazione dei finanziamenti che non corrisponde a quello ipotizzato per il Programma Annuale.

Caratteristiche analoghe contraddistinguono anche lo sviluppo di progettualità nazionali o europee collegate ai fondi strutturali o a gestione diretta della Commissione”.

L'art.12 dispone l'abrogazione dell'art.5, c.3 della L.R. n. 4/2018 in tema di valutazione di impatto ambientale, la scheda tecnico-finanziaria precisa che con l'intervento normativo in esame si vuole adeguare la normativa regionale a quella nazionale.

L'art.13 modifica l'art.2, c.1, della L.R. n. 2/2022 recante “Riconoscimento e valorizzazione delle abitazioni e degli studi di esponenti del mondo della storia, della cultura, delle arti, della politica, della scienza e della spiritualità della Regione Emilia-Romagna, denominate “Case e studi delle persone illustri dell'Emilia-Romagna” la scheda tecnico-finanziaria chiarisce che detta modifica è finalizzata a integrare “ulteriormente la definizione della casa degli illustri per la quale si intende non solo l'edificio fisico che ha conservato la memoria dell'illustre (stante che nel tempo quegli edifici potrebbero anche essere crollati o essere stati demoliti), ma in senso più estensivo quel luogo che ha recuperato l'intero patrimonio dell'artista ricostruendo l'ambiente in cui è vissuto in maniera tale da apparire come la casa originaria, o comunque il luogo in cui è nata la produzione artistica, culturale e l'intera opera dell'illustre o che abbia le caratteristiche di museo monografico”.

Per tutti gli articoli elencati la scheda precisa che le modifiche normative proposte non comportano alcun effetto sul bilancio dell'amministrazione regionale.

Il Capo III reca modifiche alla L.R. n. 16/2008

Gli artt. 14, 15 e 16 contengono emendamenti per la modifica della L.R. n.16/2008 “Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione Europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale”. La scheda tecnico finanziaria pone in evidenza che “il complessivo intervento di modifica, pur confermando la validità del metodo di lavoro basato sulla Sessione europea annuale e sulla collaborazione a livello politico e tecnico tra Giunta regionale e Assemblea legislativa, si rende necessario con riguardo alle modalità e tempistiche di lavoro, tenuto conto anche del contenuto dell’art. 38 del “Regolamento interno dell’Assemblea legislativa”, rispetto al quale attualmente vi sono alcune incoerenze.

L’obiettivo è quello di anticipare l’avvio della Sessione europea, al fine di consentire un esame più approfondito delle iniziative contenute nel Programma di lavoro annuale della Commissione europea, in un’ottica di un più efficiente coordinamento tra le strutture tecniche e politiche di Giunta e Assemblea, che permetterebbe di addivenire ad una strategia regionale di partecipazione alla formazione delle politiche e del diritto europeo condivisa”.

Si tratta di modifiche procedurali che non comportano alcun effetto sul bilancio dell’amministrazione regionale.

Il Capo IV reca “Adeguamenti normativi in materia di trasporti” e si compone di sei articoli (dal n.17 al n.22)

L’art.17 modifica l’art.34, c. 4 bis della L.R. n. 30/1998 “Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale”, la scheda tecnico finanziaria chiarisce che la modifica “permette di ampliare le ipotesi di deroga al limite del 70% di contribuzione regionale previsto al c. 1 dell’art 34 della L.R. n.30 del 1998 norma per il finanziamento degli investimenti previsti all’art.31 c. 2 lett. d), comprendendo, tra le altre ipotesi di deroga già previste nel c. 4 bis, gli interventi compresi nella pianificazione regionale trasportistica o per la tutela dell’ambiente, anche se non di livello sovra comunale o sovra provinciale, al fine di permettere un maggiore utilizzo delle risorse provenienti dallo Stato inerenti soprattutto all’attuazione del PNRR”.

Viene chiarito che la norma non ha effetti sul bilancio regionale poiché, a parità di risorse stanziare, la Regione potrà provvedere alla ripartizione delle risorse stesse secondo una percentuale diversa in relazione alla tipologia di intervento, come già avviene. Le risorse stanziare sui capitoli relativi a questo articolo della legge non variano, ciò che varia è la misura del contributo che potrà essere erogato dalla Regione.

L’art.18 modifica l’art.233 della L.R. n. 3/1999 relativo alle competizioni sportive su strada con particolare riferimento alla competenza all’esercizio delle funzioni amministrative di autorizzazione e controllo, le modifiche normative non comportano effetti sul bilancio regionale.

Gli artt.19 e 20 modificano rispettivamente l'art.30, c.1, lett. a e l'art.31, della L.R. n. 13/2015 intervenendo su un riferimento normativo errato, non ci sono effetti sul bilancio regionale.

Gli artt.21 e 22 modificano rispettivamente gli artt. 6 e 8 della L.R. n. 10/2017 (Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità), includendo nell'ambito delle azioni finalizzate all'incentivazione dell'uso della bicicletta anche *cargo bike* e biciclette a pedalata assistita oltre a prevedere tra i beneficiari dei contributi per l'acquisto di biciclette le persone fisiche residenti in Regione quali destinatarie delle risorse Statali che saranno assegnate alla Regione. La scheda tecnico finanziaria precisa altresì che il bando sarà approvato solo a seguito dell'emanazione del decreto di concessione del finanziamento statale, e della conseguente istituzione dei capitoli di spesa, pertanto, le modifiche in esame non comportano effetti sul bilancio regionale.

Il Capo V reca “Modifiche e adeguamenti normativi in materia sanitaria” e si compone di quattro articoli (dal n.23 al n.26)

L'art.23 modifica l'art.10 della L.R. n. 29/2004 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale) che detta disposizioni riguardo gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCSS) e, più precisamente, il c.7 dell'art.10 che disciplina le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa della dirigenza sanitaria.

Nella nuova formulazione detto comma prevede che “I criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa della dirigenza sanitaria sono disciplinati dall'articolo 8, c. 3, della presente legge, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Decreto Legislativo n. 288 del 2003. La Commissione di cui all' art. 15, c. 7-bis, lett. a) del Decreto Legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico”.

La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che le modifiche si sono rese necessarie al fine di adeguare la norma regionale alle disposizioni di principio dettate in materia del legislatore statale con la legge n. 118 del 2022 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”, all'art. 20 “Selezione della dirigenza sanitaria”. Puntualizza altresì che ai sensi del D.Lgs. 288/2003 gli IRCCS sono enti del SSN a rilevanza nazionale dotati di autonomia e personalità giuridica. Spettano alle Regioni le funzioni legislative e regolamentari connesse alle attività di assistenza e ricerca svolte dagli Istituti, da esercitarsi nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa vigente in materia di ricerca biomedica e tutela della salute, mentre il trattamento giuridico ed economico del personale è sottoposto alla disciplina del D.Lgs. n. 502/1992, del D.Lgs. n. 165/2001, nonché alla contrattazione collettiva nazionale di comparto.

Le modifiche normative proposte non comportano alcun effetto sul bilancio regionale.

Con riferimento al c. 7 dell'art. 10 della Legge Regionale n. 29 del 2004, come modificato dall'articolo 23 della Legge n. 7 del 2023 in esame il Governo, a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2023, ha sollevato, in via di azione, questione di legittimità costituzionale per violazione della normativa statale per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), di cui al c. 2 dell'art. 11 del Decreto Legislativo n. 288 del 2003, e della competenza concorrente in materia di “tutela della salute” e “professioni” dettata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo la prospettazione contenuta nel ricorso, la Legge regionale, richiamando la disciplina prevista dall'art. 15, c. 7 *bis*, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per gli incarichi di struttura complessa in generale ha violato le disposizioni della legislazione statale (art.12, c.2¹⁰ del D.L. n. 288/2003 recante “Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, c. 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3”) che ha dettato norme speciali per la composizione della commissione deputata alla selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per IRCCS, rispetto alle analoghe disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 502 del 1992.

Con sentenza n.76/2024 la Corte costituzionale si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della Legge della Regione Emilia-Romagna n.7/2023.

Gli artt. 24, 25, e 26 modificano la L.R. n. 9/2018 “Norme in materia di finanziamento, programmazione, controllo delle aziende sanitarie e gestione sanitaria accentrata. Abrogazione della legge regionale 20 dicembre 1994, n.50, e del regolamento regionale 27 dicembre 1995, n.61. Altre disposizioni in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale”, come evidenziato dalla

¹⁰ Cfr. art.11, c.2 D.L. n.288/2003 “Negli istituti non trasformati, il trattamento giuridico ed economico del personale è sottoposto alla disciplina del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché' alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. La commissione di cui al c. 2 dell'art. 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, è composta, oltre che dal direttore scientifico, che la presiede, da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale. Nei medesimi istituti è consentita l'assunzione diretta, di diritto privato a tempo determinato, per incarichi afferenti ai progetti finalizzati di ricerca sulla base di specifici requisiti di natura professionale”.

Art. 15, c. 7-bis, lett. a) del D.L. n. 502/1992 “la selezione è effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, dei quali almeno due responsabili di strutture complesse in regioni diverse da quella ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto. I direttori di struttura complessa sono individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale. Qualora fosse sorteggiato più di un direttore di struttura complessa della medesima regione ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto, è nominato componente della commissione il primo sorteggiato e si prosegue nel sorteggio fino a individuare almeno due componenti della commissione direttori di struttura complessa in regioni diverse da quella ove ha sede la predetta azienda. Se all'esito del sorteggio di cui al secondo o al terzo periodo la metà dei direttori di struttura complessa non è di genere diverso, si prosegue nel sorteggio fino ad assicurare ove possibile l'effettiva parità di genere nella composizione della commissione, fermo restando il criterio territoriale di cui al terzo periodo. Assume le funzioni di presidente della commissione il componente con maggiore anzianità di servizio tra i tre direttori sorteggiati. In caso di parità nelle deliberazioni della commissione prevale il voto del presidente. In deroga alle disposizioni di cui al primo periodo, nella Provincia autonoma di Bolzano la selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa è effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, dei quali almeno un responsabile di struttura complessa in regione diversa da quella ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto”.

scheda tecnico-finanziaria dette modifiche sono rese necessarie dalla sostituzione del Piano della Performance con il nuovo strumento del Piano integrato di attività ed organizzazione di cui all'articolo 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021, n.80, convertito con Legge 6 agosto 2021, n. 113 e non comportano alcun effetto sul bilancio dell'amministrazione regionale.

Il Capo VI reca “Modifiche alla L.R. n. 3/2023 e si compone di sei articoli (dal n.27 al n.32)

Gli articoli del Capo in esame, come puntualizzato nella scheda tecnico-finanziaria intervengono sulla Legge regionale n.3/2023 a seguito di un'interlocuzione degli uffici legislativi regionali con il Dipartimento delle autonomie e, per il tramite di questo, con i Ministeri del Lavoro e della Cultura che hanno rilevato una possibile incompatibilità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Emilia-Romagna sul terzo settore, si tratta di aggiornamenti che non comportano effetti sul bilancio regionale.

Il Capo VII reca “Disposizioni relative al CORECOM, al Difensore civico regionale e al Collegio dei revisori dei conti” (dal n.33 al n.36)

Si osserva preliminarmente che le disposizioni del presente capo risultano essere di contenuto non omogeneo rispetto alle finalità della legge contenute nell'art.1.

L'art.33 modifica l'art.11, c.1, della L.R. n. 1/2001 “Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le Comunicazioni (CORECOM)” e allinea l'ammontare dell'indennità di funzione dei componenti del CORECOM all'indennità riconosciuta ai componenti del collegio dei revisori dei conti.

La scheda tecnico-finanziaria quantifica gli effetti finanziari per il bilancio autonomo dell'Assemblea legislativa regionale in 30.000 euro annui a regime, e in 15.000 euro per il 2023 (considerando la decorrenza della prima elezione da luglio 2023). Puntualizza inoltre che “le spese per la L.R. 1/2001 sono imputate, così come previsto dall'art. 21 della legge stessa, al bilancio autonomo dell'Assemblea legislativa, nell'ambito della MISSIONE 1: “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - PROGRAMMA 1: “Organi istituzionali” che, nel suo insieme, sulla base delle analisi effettuate dai tecnici risulta capiente per l'assorbimento di tali oneri nell'ambito del bilancio 2023-2025.

L'art.34 modifica l'art.14, c.1 della L.R. n. 25/2003 riducendo l'indennità di funzione riconosciuta al Difensore civico regionale, dal sessanta per cento al quarantacinque per cento dell'indennità di carica prevista per i consiglieri regionali, (pari a 5.000 euro al mese, ai sensi dell'art. 4 della L.R. 11/2013). come chiarito nella scheda tecnico-finanziaria “la modifica nasce dall'esigenza di uniformare i compensi spettanti agli Istituti di garanzia regionali, adeguandoli all'attuale contesto e determina un risparmio di spesa pari a 9.000 euro annui oltre ai contributi alla Cassa previdenziale

e all’IVA di legge, ove dovuti, che sarà conseguito a decorrere dal primo mandato successivo all’entrata in vigore della presente legge.

Gli artt.35 e 36 intervengono sulla L.R. n.18/2012 che ha istituito il Collegio regionale dei revisori dei conti. In particolare, l’art.35 contiene disposizioni di carattere ordinamentale che definiscono più dettagliatamente le modalità di estrazione per la nomina dei componenti del collegio.

L’art.36 modifica l’indennità di funzione dei componenti del collegio al fine di adeguarla, secondo quanto rappresentato nella scheda tecnico-finanziaria alle indennità corrisposte ai componenti del collegio dei revisori dei conti in altre Regioni e negli Enti locali di maggiori dimensioni della Regione Emilia-Romagna. L’indennità viene ridefinita nella misura del quarantacinque per cento dell’indennità di carica mensile prevista per i consiglieri regionali mentre per il presidente del collegio viene prevista una maggiorazione del 20 per cento in luogo dell’attuale maggiorazione del 50 per cento.

L’effetto per il bilancio autonomo dell’Assemblea legislativa su base annua, come quantificato dalla predetta scheda, è pari a 23.400 euro a cui vanno aggiunti gli oneri contributivi e l’IVA di legge, per un totale di 29.690 euro. Per il 2023, tenendo conto della decorrenza della norma dal mese di luglio, l’onere a carico del bilancio regionale è stimato in 15.000 euro.

Si osserva che gli artt.33, e 36 recano disposizioni onerose (incremento delle indennità corrisposte ai componenti del CORECOM e dell’Organo di revisione) senza individuare i mezzi di copertura, indicati esclusivamente nella scheda tecnico-finanziaria. Inoltre, a fronte dell’istituzione di spese obbligatorie, la predetta scheda (dopo aver provveduto alla quantificazione dell’onere sia per l’esercizio 2023 che a regime) si limita ad affermare che alla copertura si provvederà con imputazione al bilancio autonomo dell’Assemblea legislativa, nell’ambito della MISSIONE 1: “Servizi istituzionali, generali e di gestione” - PROGRAMMA 1: “Organi istituzionali” che, secondo quanto affermato, risulterebbe capiente, senza fornire ulteriori elementi conoscitivi.

Posto che ai sensi dell’art. 17, c.1, lett. b, della L. n. 196/2009, non possono costituire copertura i mezzi di bilancio già destinati dalla legislazione vigente, in assenza di una riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti al riguardo.

La Regione ha riferito che “coerentemente a quanto enunciato nella Scheda Tecnico Finanziaria, in sede di valutazione degli oneri per la copertura degli interventi di cui agli artt. 33 e 36 della LR 7/2023, sulla base delle analisi puntuali svolte dai tecnici dell’Assemblea le risorse già stanziare in favore dell’Assemblea risultavano capienti per la loro copertura nell’ambito del bilancio 2023-2025. La copertura di tali oneri è infatti prevista, sulla base dell'autonomia contabile del consiglio regionale di cui all’art.67 del D.lgs. 118/2011 e dell’art. 68 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, nell’ambito del bilancio autonomo dell’Assemblea, che, nel bilancio regionale, ha come unico impatto i trasferimenti previsti nella MISSIONE 1: “Servizi istituzionali, generali e di gestione” -

PROGRAMMA 1: “Organi istituzionali” rimasti invariati anche successivamente all’approvazione della LR 7/2023, a testimonianza della correttezza delle valutazioni svolte. Non si è quindi reso necessario chiedere alla Giunta regionale l’adeguamento della quota di trasferimento per il funzionamento dell’Assemblea a carico del bilancio regionale.

Tecnicamente, ferma restando l’invarianza delle risorse che nel bilancio regionale sono state destinate al funzionamento dell’Assemblea e quindi l’impatto sul bilancio regionale, i provvedimenti di variazione “interni” al bilancio autonomo dell’Assemblea che hanno portato all’adeguamento degli stanziamenti interessati dagli artt. 33 e 36 sono stati formalizzati in sede di assestamento al bilancio di previsione finanziario 2023-2025 dell’Assemblea legislativa, approvato dall’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea con delibera n. 42 dell’11 luglio 2023 ed in seguito dall’Aula con delibera n. 130 del 25 luglio 2023, dove è stata assicurata la copertura degli oneri finanziari determinati dall’incremento della spesa relative alle indennità per i componenti il CORECOM ed il Collegio dei revisori dei conti e ridotta l’indennità prevista per il Difensore civico, per gli esercizi 2024-2025”.

La Regione fornisce anche un prospetto con le variazioni adottate in sede di assestamento evidenziando, per la parte spesa, le variazioni in diminuzione che hanno interessato alcune spese correnti del bilancio autonomo dell’Assemblea legislativa e sottolinea che, con l’assestamento di bilancio, parte dell’incremento delle spese è stato assorbito dalla variazione in aumento delle entrate del titolo terzo a seguito dei maggiori introiti da interessi attivi.

La Regione conclude affermando che “in sostanza, gli incrementi dovuti alla L.R. 7/2023 per il 2023 sono coperti dalle variazioni in diminuzione degli stanziamenti di altre spese correnti. Per il 2024 le variazioni in diminuzione coprono solo una parte, la restante quota così come per l’annualità 2025, è assicurata dalle maggiori entrate”.

Si ritiene esaustiva la risposta fornita dall’Amministrazione e correttamente individuati i mezzi di copertura dei maggiori oneri recati dalla legge: riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art.17, c.1, lett.b, della L. 196/2009) e maggiori entrate (art.17, c.1, lett.c, della L. 196/2009). Mentre risulta carente il quadro illustrativo fornito dalla scheda tecnico-finanziaria.

2.4.8 Legge regionale 17 luglio 2023, n.8

Come rappresentato nella scheda tecnico-finanziaria la Legge in esame interviene “sui procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l’esercizio delle infrastrutture appartenenti alla rete di distribuzione elettrica e delle procedure riguardanti le reti e gli impianti di distribuzione di energia elettrica non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale” senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale trattandosi di disposizioni ordinamentali.

2.4.9 Legge regionale 28 luglio 2023, n.10.

La legge reca “Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025”, e, come indicato nella scheda tecnico-finanziaria “contiene prevalentemente disposizioni volte a modificare ed integrare disposizioni legislative regionali vigenti, aventi riflessi finanziari, per attuare il DEFR e senza comportare nuovi ed ulteriori oneri per il bilancio regionale”.

2.4.10 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.12.

La Legge in esame, come indicato nell’art.1 che ne individua le finalità, detta disposizioni per favorire lo sviluppo dell’economia urbana con particolare riferimento alla rete commerciale distributiva.

L’art.5 stabilisce che vengano concessi contributi regionali ai comuni, al fine di favorire la costituzione, l’attivazione e lo sviluppo degli hub urbani e di prossimità.

L’art.6 prevede che, tramite contributi a Comuni, singoli o associati e alle Unioni di Comuni, vengano sostenuti progetti per la riqualificazione sostenibile e la valorizzazione delle aree a vocazione commerciale.

L’art.7 prevede che la Regione conceda contributi per l’insediamento e lo sviluppo di esercizi commerciali polifunzionali di cui all’ art. 9 della L.R. n. 14 del 1999 a favore di piccole e medie imprese, anche organizzate in cooperative di comunità, del commercio, di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di servizio per una serie di interventi elencati nell’articolo stesso.

Il medesimo articolo introduce altre forme di agevolazione per detti esercizi quali la possibilità, per i Comuni, al fine di promuovere interventi di miglioramento e di recupero edilizio, e l’insediamento e lo sviluppo degli esercizi commerciali polifunzionali, di riduzione degli oneri di urbanizzazione fino alla metà o la concessione, ad aziende commerciali interessate, individuate mediante avviso pubblico, a titolo gratuito, e per un periodo convenuto, l’uso di immobili in disponibilità per l’attivazione di esercizi polifunzionali.

La Regione può altresì concedere contributi al funzionamento degli esercizi commerciali polifunzionali nei territori soggetti a fenomeni di rarefazione del sistema distributivo.

L’art.8 stabilisce che la Regione promuova la riqualificazione e l’innovazione delle imprese del territorio regionale attraverso contributi a progetti volti all’innovazione tecnologica e organizzativa ed alla riqualificazione delle imprese che esercitano commercio al dettaglio e somministrazione di alimenti e bevande.

Ai sensi dell’art.9 la Regione è autorizzata a concedere a Comuni e Unioni di Comuni contributi per lo sviluppo di progetti pilota fortemente innovativi “connessi con gli ambiti di cui all’articolo 4, volti a:

- a) promuovere nuovi modelli di costruzione dell'offerta al cittadino, per la creazione di nuovi prodotti commerciali, servizi e spazi di vita rispondenti alle nuove esigenze dei cittadini;
- b) sviluppare spazi e servizi di prossimità, come definiti all'articolo 2, c. 1, lett. e), attraverso lo sviluppo di modelli integrati per la gestione e la fruizione dei servizi urbani e delle infrastrutture sociali di prossimità, mettendo al centro il ruolo proattivo della comunità e dei cittadini anche tramite l'utilizzo di nuovi modelli regolativi e gestionali dello spazio e di sviluppo di spazi e occasioni di socialità, con particolare riferimento all'accessibilità di tali prodotti e servizi alle fasce più fragili della popolazione;
- c) incentivare tecnologie e modelli per la pianificazione, la simulazione e il monitoraggio dinamico degli usi e delle funzioni delle città, anche attraverso gemelli digitali in ambito urbano e territoriale, utilizzo di IoT, Open e Big Data e IA per lo sviluppo di nuovi servizi e attività a vocazione commerciale;
- d) promuovere la sperimentazione di tecnologie, modelli e soluzioni innovative, in collaborazione con la rete dei Clust-ER, con particolare riferimento ai Clust-ER Economia Urbana e Turismo”.

L'art.10 prevede che la Regione concorra allo sviluppo dei consorzi fidi, costituiti da esercenti il commercio all'ingrosso, al dettaglio, su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande e altri operatori dei settori commercio, turismo e servizi e l'art. 11 disciplina l'assegnazione dei contributi di cui all'articolo 10 da parte dei consorzi fidi a favore delle imprese dei settori del commercio, della somministrazione di alimenti e bevande e dei servizi, operanti in Emilia-Romagna.

L'art.12 prevede che la Regione si faccia promotrice di iniziative di formazione, informazione e aggiornamento su tematiche coerenti con le priorità della presente legge, volte a sviluppare le competenze degli operatori e favorire la creazione di nuova occupazione nei settori interessati dallo sviluppo dell'economia urbana anche in collaborazione e in raccordo con le esigenze espresse da enti locali, imprese, loro associazioni di rappresentanza, Centri di Assistenza tecnica (CAT), università, centri di ricerca e altri soggetti dell'ecosistema regionale della ricerca e dell'innovazione, anche attraverso gli enti di formazione accreditati.

Prevede altresì che la Regione sostenga studi, analisi e iniziative per l'innovazione, l'ammodernamento e la promozione della rete commerciale distributiva proposta dai Centri di Assistenza Tecnica (CAT) di cui all'art. 23 del D.Lgs. 114/98.

L'art.13 demanda alla Giunta regionale l'istituzione di un Comitato regionale, quale organo consultivo che coadiuva il Settore regionale competente nell'attuazione e monitoraggio delle politiche di promozione dell'economia urbana, puntualizzando che la partecipazione a detto Comitato è senza oneri per il bilancio regionale e non dà diritto a compensi né a rimborsi spese. Prevede inoltre che la Regione svolge funzioni di Osservatorio sullo sviluppo e sulle dinamiche

connesse con l'economia urbana, avvalendosi dell'Osservatorio del commercio istituito con l'articolo 14 della legge regionale n. 14 del 1999, eventualmente integrato con le necessarie ulteriori competenze.

L'art.14 dispone che, ai fini della realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, la Regione preveda azioni e servizi di assistenza tecnica anche in collaborazione con le proprie agenzie strumentali e società *in-house*.

L'art.15 introduce la clausola valutativa disponendo che la Giunta, con cadenza triennale, trasmetta alla Commissione assembleare competente, una relazione sugli interventi attuati e su eventuali criticità della Legge.

La legge demanda alla Giunta regionale le modalità attuative in relazione alla misura dei contributi, ai criteri e modalità per la loro assegnazione e concessione, nonché le spese dirette volte alla gestione della presente legge prevedendo inoltre che i contributi previsti dalla presente legge sono concessi dalla Regione, nel rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato (art.17).

Viene disposta l'abrogazione della L.R. n. 41/1997 (art.18).

L'art.16 (Norma finanziaria) dispone che per gli esercizi 2023, 2024 e 2025, la Regione fa fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legge mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata mediante la riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025), per quanto concerne gli articoli da 3 a 13 a valere sulla legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41 (Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della L.R. 7 dicembre 1994, n. 49), nell'ambito della Missione 14 – Sviluppo economico e competitività, Programma 2 – Commercio – reti distributive – tutela dei consumatori e, per quanto concerne gli oneri di cui all'articolo 14, a valere sulla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia), nell'ambito della Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche – Programma 1 – Fonti energetiche, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025.

Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

Il medesimo articolo prevede altresì che gli interventi previsti dalla presente legge potranno essere finanziati da ulteriori risorse in assegnazione alla Regione in particolare attraverso i fondi strutturali europei.

La scheda tecnico finanziaria quantifica gli oneri in 10.000 euro per l'esercizio 2023 (derivanti dalle disposizioni dell'art.14), 1.258.846 euro per l'esercizio 2024 (derivanti dall'attuazione delle disposizioni degli artt. da 3 a 13 per spese correnti) e 2.650.000 euro per l'esercizio 2025 (derivanti dall'attuazione delle disposizioni degli artt. da 3 a 13 di cui 1.950.000 per spese correnti e 700.000 per spese d'investimento).

In esito allo specifico approfondimento istruttorio svolto la Regione ha chiarito che le autorizzazioni di spesa disposte a valere sulla L.R. n.41/1997 (oggetto di abrogazione) come modificate in sede di assestamento erano complessivamente pari a 5.696.319,80 euro per l'esercizio 2023, 5.893.959,60 euro per l'esercizio 2024 e 4.350.000 euro per l'esercizio 2025 (come da allegato 12 L.R. n. 11/2023) fornendo il dettaglio dei capitoli di bilancio istituiti e puntualizzando altresì che “a fronte dell'abrogazione delle disposizioni di cui alla predetta L.R. 41/1997, anche per motivi di efficienza amministrativa si è provveduto a modificare i riferimenti legislativi dei citati capitoli legati alla legge abrogata senza istituire nuovi capitoli in bilancio”.

Le autorizzazioni disposte a valere sulla L.R. n. 26/2004 modificate in sede di assestamento erano complessivamente pari a 747.963 euro per l'esercizio 2023, 661.327,60 euro per l'esercizio 2024 e 647.000 euro per l'esercizio 2025 (come da allegato 12 L.R. n. 11/2023).

Successivamente, con deliberazione di Giunta Regionale n. 1855 del 30 ottobre 2023 avente ad oggetto “variazione di bilancio in attuazione della L.R. n. 12 del 2023 per interventi afferenti allo sviluppo dell'economia urbana e qualificazione e innovazione della rete commerciale e dei servizi” si è provveduto, per quanto concerne gli oneri di cui all'articolo 14 della L.R. 12/2023, a ridurre le autorizzazioni disposte a favore della L.R. 26/2004 e ad istituire il capitolo U27765 “Spese per l'assistenza tecnica per l'attuazione di interventi afferenti allo sviluppo dell'economia urbana e qualificazione e innovazione della rete commerciale e dei servizi (art. 14, L.R. 3 ottobre 2023, n.12)” con stanziamenti pari a 14.000 euro per l'esercizio 2023.

Le autorizzazioni di spesa a valere sulle leggi abrogate risultano sufficienti alla copertura degli oneri recati dalla legge in esame: la tecnica di copertura utilizzata pare compatibile con il disposto dell'art.17.

2.4.11 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.13

L'art.1 individua le finalità della Legge nel sostegno alle comunità e ai territori della Regione Emilia-Romagna colpiti dai recenti eventi emergenziali, tramite misure urgenti per fronteggiare le conseguenze derivanti dalle calamità naturali e dagli altri fenomeni meteorologici avversi che, a causa della loro eccezionale intensità, hanno procurato gravi danni a persone, beni e attività, anche economiche.

L'art.2 autorizza misure di sostegno nei territori colpiti dagli eventi alluvionali del maggio 2023, per cui è stato dichiarato lo stato di emergenza con le delibere del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2023 e del 23 maggio 2023 a favore dei cittadini residenti che, alla data del 1° maggio 2023, siano stati intestatari di veicoli danneggiati dagli eventi alluvionali, delle famiglie e delle persone, residenti o con dimora principale, abituale o prevalente nei medesimi territori, in particolari situazioni di fragilità economica e sociale e delle famiglie e dei nuclei in cui siano presenti persone con disabilità, delle imprese o altri soggetti privati che operano nei medesimi territori e che hanno subito danni a causa degli eventi alluvionali, degli enti locali delle aree interessate dagli eventi alluvionali per interventi straordinari relativi, in particolare, a beni immobili pubblici adibiti a scuole, a impianti sportivi e a strutture dedicate ad attività culturali e sociali.

Ai sensi del c.3 le risorse per la realizzazione delle predette misure possono essere trasferite agli enti locali e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura affinché provvedano alla loro realizzazione.

Come puntualizzato dalla scheda tecnico-finanziaria dette misure sono realizzate nel limite delle risorse pervenute nell'ambito della raccolta fondi "Un aiuto per l'Emilia-Romagna" in cui confluiscono i proventi derivanti da pubbliche sottoscrizioni.

Con particolare riferimento agli "oneri" di cui all'art. 2 si osserva che tale disposizione non è da ritenere foriera di "oneri" in senso strettamente tecnico contabile, trattandosi nella sostanza in una "raccolta fondi" per elargire provvidenze a beneficio di cittadini, imprese ed enti locali che abbiano patito danni a seguito delle eccezionali avverse condizioni meteorologiche verificatesi a partire dal 16 maggio 2023 nel territorio regionale dell'Emilia-Romagna; tant'è che la "copertura" è affidata, appunto, a proventi derivanti da pubbliche sottoscrizioni raccolti dall'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile e trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, in un apposito capitolo-fondo del bilancio regionale.

A tale riguardo, la legge regionale prevede che "la Giunta regionale, con propri atti, stabilisce criteri, condizioni e modalità: a) per il riparto delle risorse da destinare alle misure di sostegno di cui al comma 1, sentita la competente commissione assembleare; b) per la realizzazione degli interventi di cui al medesimo comma 1, definendo altresì le condizioni per la concessione degli indennizzi alle attività economiche nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato".

Si tratta, complessivamente, di una disciplina, comunque, non ben puntualizzata dal legislatore risultando: a) ampia e disomogenea la platea dei destinatari, che include privati cittadini ed enti pubblici; b) non definita la priorità della destinazione delle risorse finanziarie raccolte; c) indefinito il minimo assegnabile in relazione alla raccolta; d) assolutamente indeterminati i criteri di assegnazione delle provvidenze.

Di qui, quindi, il rischio di creare aspettative probabilmente superiori alle concrete possibilità del loro soddisfacimento e un'assoluta discrezionalità della Giunta nella destinazione delle risorse.

Sarà pertanto indispensabile operare la prescritta verifica con le tempistiche contemplate nel successivo art.7, recante la clausola valutativa della gestione di queste risorse, comunque pubbliche, in riferimento alla platea dei destinatari.

L'art.3 (Disposizioni tributarie in materia di tassa automobilistica) prevede che “ai soggetti, intestatari o utilizzatori di veicoli, residenti o aventi sede legale o operativa al 1° maggio 2023 nei territori colpiti dagli eventi alluvionali del maggio 2023, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con le delibere del Consiglio dei Ministri del 4 e del 23 maggio 2023, è riconosciuto, su istanza di parte, il diritto al rimborso della tassa automobilistica, versata nell'anno di imposta 2023, qualora abbiano consegnato il veicolo per la demolizione, in conseguenza dei danni subiti dall'alluvione, a un centro autorizzato o ad un concessionario auto entro il 20 novembre 2023 e l'annotazione della radiazione del veicolo stesso risulti trascritta al Pubblico Registro Automobilistico entro la medesima data”.

La scheda tecnico finanziaria evidenzia che con il presente articolo la Regione interviene rafforzando la normativa statale, che ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 61/2023 consentiva la sola sospensione dei termini di versamento e la non ripetibilità di quanto già versato aggiungendo altresì che la norma in esame stabilisce il rimborso della tassa automobilistica versata nell'anno 2023 nel limite massimo di 1 mln di euro.

L'art.4 autorizza la Regione a concedere, nel limite massimo di 3 mln di euro, contributi straordinari in favore dei Comuni dei territori colpiti dagli eventi meteorologici verificatisi nel mese di luglio 2023 indicati nell'allegato alla Legge. Alla Giunta regionale è demandata la definizione dei criteri di ripartizione delle risorse tra i Comuni beneficiari e delle modalità di concessione dei contributi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

L'art.5, che reca disposizioni di carattere eterogeneo rispetto alle finalità indicate nell'art.1, introduce contributi straordinari, nel limite massimo di 1 mln di euro a sostegno delle imprese dell'acquacoltura a fronte dell'emergenza dovuta alla diffusione del “Granchio blu”.

Come chiarito dalla scheda tecnico-finanziaria la diffusione invasiva del crostaceo *Callinectes sapidus*, ormai più comunemente noto come “Granchio blu” ha causato gravi danni alle attività produttive operanti nel settore della pesca e della acquacoltura per le perdite di produzione subite e per gli oneri di smaltimento del pescato non soggetto a commercializzazione.

Anche in questo caso i criteri e le modalità di erogazione sono definiti con deliberazione della Giunta regionale, nel rispetto della disciplina europea.

L'art.6 posticipa al 31 marzo 2024 le limitazioni strutturali ed emergenziali alla circolazione dei veicoli diesel euro 4 e le limitazioni emergenziali alla circolazione dei veicoli diesel euro 5 previste

dalle disposizioni normative regionali in materia di tutela della qualità dell'aria per i cittadini residenti nei Comuni il cui territorio sia integralmente ricompreso nell'elenco di cui all' allegato 1 del decreto-legge 1 giugno 2023, n. 61 convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2023, n. 100, fino al 31 marzo 2024.

L'art.7 definisce la clausola valutativa richiedendo alla Giunta, con cadenza semestrale, l'invio alla competente commissione assembleare di una relazione in merito agli interventi realizzati all'ammontare delle risorse stanziare ed erogate e alle eventuali criticità emerse nell'attuazione della legge.

L'art.8 (Disposizioni finanziarie) prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2 la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dalle risorse trasferite, con specifico vincolo di destinazione e nel limite dell'importo versato, dall'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, dalla stessa introitate tramite la raccolta fondi "Un aiuto per l'Emilia-Romagna" in cui confluiscono i proventi derivanti da pubbliche sottoscrizioni. Mentre agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 3, 4 e 5 rispettivamente nel limite massimo di 1.000.000 di euro, di 3.000.000 di euro e di 1.000.000 di euro per l'esercizio finanziario 2023, la Regione fa fronte mediante la riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla legge regionale 27 dicembre 2022, n. 25 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025) nell'ambito della Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 1 - Fondo di riserva. (Cap U85200).

Il Magistrato istruttore ha svolto uno specifico approfondimento in quanto le disposizioni dell'art.3 citato, nella misura in cui riconoscono (a determinate condizioni) il diritto al rimborso della tassa automobilistica versata nell'anno di imposta 2023 a tutti i soggetti intestatari o utilizzatori di veicoli, residenti o aventi sede legale o operativa al 1° maggio 2023 nei territori colpiti dagli eventi alluvionali, recano un onere obbligatorio che non può essere soggetto ad un limite massimo di disponibilità.

Al riguardo la Regione ha riferito che “la quantificazione della spesa autorizzata, intesa come limite massimo, di 1 milione di euro è frutto della valutazione dell'ammontare complessivo dei rimborsi dovuti in caso in cui tutti i soggetti passivi (intestatari o utilizzatori dei veicoli, residenti o aventi sede legale/operativa al 1° maggio 2023 nei territori alluvionati), risultanti dalla banca dati delle tasse automobilistiche regionali, avessero corrisposto alla Regione Emilia-Romagna per l'anno d'imposta 2023 la tassa automobilistica (per un valore medio di € 200,00), demolendo il proprio veicolo entro la il 20 novembre 2023, e, di conseguenza, l'ente creditore si fosse trovato nell'obbligo di procedere alla restituzione di quanto incassato. Il rimborso dell'imposta è avvenuto solo in caso di esito positivo in primis – ovviamente – della verifica della effettiva corresponsione della tassa automobilistica per l'anno d'imposta 2023 e, successivamente, delle altre determinate condizioni

(residenza del soggetto passivo, demolizione, tempistica). Al termine delle attività di istruttoria, risultano rimborsate entro l'esercizio 2023 complessivamente n. 681 posizioni per € 117.055,21, significativamente al di sotto dell'ipotizzata spesa autorizzata”.

Si osserva preliminarmente che ai sensi dell'art. 17, c. 10, della L. n. 196/2009 “le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”, detta spesa non può pertanto eccedere i limiti autorizzati e finanziariamente coperti. Dunque, l'onere deve essere obbligatoriamente configurato o come limite massimo di spesa o come previsione. La tecnica dell'individuazione del limite massimo di stanziamento, entro il quale contenere le prestazioni disposte dalla norma di legge, appare difficilmente compatibile con spese obbligatorie che radicano veri e propri diritti soggettivi nei destinatari.

Nel caso di specie, alla luce dei chiarimenti forniti, la Sezione ritiene corretta la quantificazione della spesa nonché la tecnica di copertura utilizzata e compatibile con la disciplina di riferimento, laddove, come rappresentato, l'importo massimo di 1 mln di euro risulta commisurato al numero dei “potenziali” aventi diritto.

2.4.12 Legge regionale 03 ottobre 2023, n.14.

L'art.1 indica le finalità della legge che in conformità al Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici “disciplina, riconosce, promuove e favorisce la libera aggregazione dei soggetti partecipanti ad un sistema produttivo locale, costituito da agricoltori biologici, allevatori e trasformatori biologici, cittadini, associazioni o enti locali, in distretti del biologico, al fine di incentivare sul territorio regionale la cultura del biologico e stabilire un modello di sviluppo sostenibile, conciliabile con i bisogni delle comunità presenti sul territorio regionale e non in contrasto con la tutela della biodiversità”.

Gli artt. da 2 a 6 recano disposizioni di carattere ordinamentale senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale. L'art.7 istituisce un fondo per la promozione dei distretti del biologico individuando le attività cui è destinato. L'art.8 definisce la clausola valutativa prevedendo, con cadenza triennale, il controllo sull'attuazione della Legge da parte dell'Assemblea legislativa.

L'art.9 prevede che la Giunta regionale istituisca l'Osservatorio regionale dei distretti del biologico al fine di monitorare l'attuazione e i risultati della presente legge.

La norma finanziaria prevede un limite massimo di spesa pari a 50.000 euro nell'esercizio 2023 e 100.000 per gli esercizi 2024 e 2025 che trovano copertura nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti -Programma 3 Altri fondi - Titolo 1 Spese correnti, “Fondo

speciale per far fronte agli oneri da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti” del bilancio di previsione 2023-2025. Con delibera di Giunta regionale n. 1738 del 16 ottobre 2023 sono state disposte le relative variazioni di bilancio. Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall' articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

2.4.13 Legge regionale 06 novembre 2023, n.15.

La legge in esame autorizza la Regione a partecipare alla Fondazione Cineteca di Bologna a decorrere dal 1° gennaio 2024. La partecipazione prevede un apporto iniziale una tantum di 500.000 euro ripartito in due quote di pari importo da versare nell'esercizio 2024 e nell'esercizio 2025. Viene inoltre previsto un contributo annuale a favore della Fondazione Cineteca di Bologna per un importo massimo di 800.000 euro per gli esercizi 2024 e 2025, mentre per gli esercizi successivi al 2025 viene stabilito nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio. Gli oneri derivanti dall'attuazione della Legge negli esercizi 2024 e 2025 sono quantificati in 1.050.000 euro in ciascuna annualità e coperti mediante fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del “Fondo speciale per far fronte agli oneri da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti” del bilancio di previsione 2023-2025.

Le coperture per gli esercizi successivi al 2025 sono individuate tramite rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall' articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011.

La norma finanziaria (art.3) prevede inoltre che agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge possono concorrere le risorse dei Fondi strutturali europei assegnate alla Regione Emilia-Romagna e dalla stessa rese disponibili nell'ambito di procedure selettive a evidenza pubblica.

Nella scheda tecnico-finanziaria vengono richiamate le attività svolte dalla Fondazione che ha per “scopo statutario l'acquisizione e la conservazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo, la promozione della sua conoscenza e fruizione anche in collaborazione con altre istituzioni culturali, con enti locali, organi statali e comunitari, italiani e internazionali, con soggetti pubblici e privati; cura in particolare lo studio, la conoscenza, la promozione del cinema e dell'audiovisivo del passato e del presente, con particolare riferimento a quello italiano e in particolare al contributo degli autori (registi, sceneggiatori, fotografi, attori, produttori ecc.) di estrazione emiliano-romagnola. La Fondazione opera altresì nel campo del restauro, strumento essenziale per la conoscenza e la trasmissione delle opere audiovisive e fotografiche”. Viene inoltre sottolineato come nel corso degli anni sia stata costante la collaborazione con la Fondazione Cineteca di

Bologna fino a raggiungere un contributo annuale complessivo di circa 800.000 euro (corrispondente a quello assegnato per gli esercizi 2024 e 2025 con la Legge in esame).

In prima battuta, in esito all'esame della documentazione istruttoria a disposizione, la Sezione ha rilevato che non è disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale nel corso dell'esercizio 2023 e non è stato riproposto l'accantonamento nel ciclo di bilancio successivo, con la conseguenza che non risultavano chiare le modalità di copertura dei oneri recati dalla legge.

Come già anticipato al paragrafo 2.3 durante l'udienza di contraddittorio e nella relazione successivamente prodotta la Regione ha evidenziato che "al prelievo delle risorse dagli accantonamenti ai fondi speciali si è provveduto, anche per motivi di efficienza amministrativa, con la delibera di Giunta regionale n. 1965 del 13/11/2023 avente ad oggetto l'approvazione del progetto di legge di bilancio 2024-2026 con cui si è effettuato sul 2024 e 2025 il prelievo per la LR 15 /2023, senza riproporre la voce nell'ambito del fondo speciale del bilancio 2024-2026 e dover provvedere con successiva delibera di giunta che ne disponesse l'utilizzo a favore della Legge 15/2023.

Con tale deliberazione, nell'ambito del progetto di legge di bilancio, sono stati iscritti i relativi stanziamenti nell'ambito della Missione 5 -Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, Programma 2 – Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale, rispettivamente:

al Titolo 1 per euro 800.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2024,2025 e 2026;

al Titolo 3 per euro 250.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2024 e 2025 e a differenza di quanto fatto per le Leggi regionali n. 20 e 21 del 2023 non si sono previste tra le risorse accantonate a fondo speciale nel Bilancio di previsione 2024-2026 le quote relative alla L.R. 15/2023.

Successivamente con deliberazione della Giunta Regionale n. 2291 del 22 dicembre 2023 avente ad oggetto "Approvazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale di previsione della Regione Emilia-Romagna 2024-2026" sono stati istituiti i seguenti capitoli sul bilancio 2024-2026".

Capitolo U70523 "Conferimento *una tantum* per la partecipazione alla fondazione Cineteca di Bologna (art. 2, comma 2, L.R. 6 novembre 2023, n.15) con stanziamento pari a 250.000 euro negli esercizi 2024 e 2025;

Capitolo U70525 "Contributo annuale alla fondazione Cineteca di Bologna (art. 2, comma 3, L.R. 6 novembre 2023, n.15) con stanziamento pari a 800.000 euro in ciascuno degli esercizi del triennio 2024-2026.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione regionale.

2.4.14 Legge regionale 4 dicembre 2023, n.16

Con la Legge in esame viene approvata la seconda variazione al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025, per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio finanziario 2023 risulta aumentato di euro 27.582.128,23 quanto alla previsione di competenza e di euro 27.934.026,72 quanto alla previsione di cassa.

Le maggiori entrate sono destinate, per la maggior parte, alla Missione 12 – Programma 2 Interventi per la disabilità (14.528.000 euro) e alla Missione 13 Programma 2 Servizio sanitario regionale-finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA (18.000.000 di euro).

2.4.15 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.17.

La Legge in esame reca disposizioni collegate alla Legge regionale di stabilità per il 2024.

L'art. 3 che interviene nell'ambito delle concessioni di derivazione ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt (c.d. piccole derivazioni), è stato impugnato in via d'azione dal Governo in quanto "idoneo a produrre effetti restrittivi della concorrenza nella parte in cui allinea la durata dei contratti di concessione al periodo "di riconoscimento degli incentivi" che il concessionario abbia ottenuto per la produzione di energia elettrica connessa alla derivazione. Così facendo, secondo quanto prospettato, la legge regionale dispone, di fatto, una proroga delle concessioni esistenti, in violazione dei principi di parità di trattamento, concorrenza e non discriminazione.

Pertanto, tale art. 3, è stato impugnato ex art. 127 Cost. per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie con la direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno, con particolare riferimento all'art. 12, paragrafi 1 e 2), nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto suscettibili di pregiudicare i principi di proporzionalità, di parità di trattamento, di massima partecipazione e trasparenza che devono governare anche le procedure di selezione dei concessionari di derivazioni d'acqua a uso idroelettrico.

Alla data della presente relazione risulta ancora in corso il giudizio di legittimità costituzionale.

2.4.16 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.18.

La legge, che reca "disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026 (Legge di stabilità regionale 2024)", è adottata a norma dell'art. 36 del D.Lgs. n. 118/2011 e del paragrafo 7 del principio contabile applicato riguardante la programmazione Allegato 4/1 al medesimo decreto legislativo. Contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

La legge di stabilità trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

Si prende positivamente atto del recepimento, da parte della Regione, delle osservazioni formulate nella precedente edizione della relazione in ordine all'importanza di corredare anche la legge di stabilità con la scheda tecnico-finanziaria.

L'art.1 dispone il rifinanziamento delle spese relative a interventi previsti da leggi regionali di spesa e, per le spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; nella tabella A allegata alla legge sono dettagliatamente indicati gli importi per cui è autorizzato il rifinanziamento negli esercizi 2024, 2025 e 2026.

L'art.2 dispone di ridurre le risorse inizialmente previste a favore dell'alta formazione post-universitaria: in particolare, le autorizzazioni di spesa precedentemente disposte dalle leggi regionali n. 20 del 2021 e n. 24 del 2022 sono ridotte nell'ambito della Missione 4 Istruzione e diritto allo studio - Programma 4 Istruzione universitaria, Titolo 1 Spese correnti, di 350.000,00 euro per gli esercizi 2024 e 2025.

L'art.3 prevede, nel 2024, l'intervento della Regione per le iniziative celebrative per i centocinquanta anni dalla nascita di Guglielmo Marconi con risorse pari a 120.000,00 euro e altresì interventi diretti per le iniziative celebrative per i cento anni dalla nascita di Ezio Raimondi con risorse pari a 30.000,00 euro. A tal fine dispone, nell'ambito della Missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali - Programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale, Titolo 1 Spese correnti, un'autorizzazione di spesa pari ad 150.000,00 euro per l'esercizio 2024.

L'art. 4 prevede il riconoscimento di un contributo straordinario di 400.000,00 euro per ognuno degli esercizi 2024, 2025, 2026 alla Fondazione per le scienze religiose "Giovanni XXIII" ad integrazione delle autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 21 della legge regionale n. 19 del 2017 e dall'art. 5 della legge regionale n. 12 del 2020, nell'ambito della Missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali - Programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale, Titolo 1 Spese correnti, di 400.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024, 2025, 2026.

La scheda tecnica puntualizza che in tal modo la Regione “intende sostenere le attività della Fondazione di ricerca e di studio in materia storico-religiosa orientate a favorire il dialogo e la comprensione tra le culture per una pacifica convivenza civile; in particolare, attraverso borse di studio annuali o biennali per lo svolgimento di attività di ricerca post dottorali, il sostegno alle pubblicazioni scientifiche e formazione alla ricerca unitamente alla promozione di eventi di ampia rilevanza istituzionale” .

L'art.5 autorizza per l'esercizio 2026 l'integrazione di 50.000 euro delle autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 6 della legge regionale n. 20 del 2021 e dall' articolo 4 della legge regionale n. 24 del 2022 per contributi al Collegio regionale dei maestri di sci, nell'ambito della Missione 6 Politiche giovanili, Sport e Tempo libero – Programma 1 Sport e Tempo libero, Titolo 1 Spese correnti.

L'art.6 autorizza per l'esercizio 2026 l'integrazione di 5 mln di euro delle autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 6 della legge regionale n. 24 del 2022 a favore di Automobile Club d'Italia (ACI) per il Gran premio di Formula 1 presso l'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola.

La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che con l'art.6 della citata L.R. n. 24/2022 erano stati previsti contributi a titolo di compartecipazione finanziaria per il pagamento dei diritti dovuti a Formula One World Championship Limited per la realizzazione del Gran Premio di Formula 1 del Made in Italy e dell'Emilia-Romagna, presso l'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola rispettivamente degli anni 2023, 2024 e 2025. A fronte della mancata realizzazione dell'evento nel 2023, a causa dei gravi eventi alluvionali che hanno colpito l'Emilia-Romagna nel mese di maggio la Regione ha ritenuto di dare continuità all'evento nel 2026.

L'art.7 prevede un contributo straordinario al Comune di Imola per l'ammodernamento e il potenziamento dell'Autodromo Enzo e Dino Ferrari di Imola nel limite massimo di 2.200.000,00 euro, di cui 200.000,00 euro nell'esercizio 2024, 1.300.000,00 euro nell'esercizio 2025 e 700.000,00 euro nell'esercizio 2026. Il c.2 dell'art.7 dispone che “con apposito atto della Giunta regionale sono definiti i criteri, i tempi e le modalità di concessione ed erogazione del contributo di cui al comma 1 in conformità e secondo i limiti stabiliti dall' articolo 55 del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

Come evidenziato dalla scheda tecnico-finanziaria l'art.8 autorizza l'integrazione del trasferimento da parte della regione Emilia-Romagna all'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile delle risorse necessarie alla realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzata alla sistemazione della rete idrografica e alla difesa dei versanti e della costa.

Le autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 8 della legge regionale n. 20 del 2021 e dall'art. 7 della legge regionale n. 24 del 2022 sono quindi integrate, nell'ambito della Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente – Programma 1 Difesa del suolo, Titolo 1 Spese correnti di 4.000.000,00 euro per l'esercizio 2024, di 2.500.000,00 euro per l'esercizio 2025 e di 8.900.000,00 euro per l'esercizio 2026 e Titolo 2 Spese d'investimento di 5.100.000,00 euro per l'esercizio 2026.

L'art.9 autorizza l'integrazione delle risorse necessarie per interventi in materia di opere idrauliche nei corsi d'acqua di competenza regionale.

Le autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2021 e dall'art. 8 della legge regionale n. 24 del 2022 sono quindi integrate, nell'ambito della Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente – Programma 1 Difesa del suolo, Titolo 1 Spese correnti, di 4.000.000,00 euro per l'esercizio 2024, di 2.500.000,00 euro per l'esercizio 2025 e di 5.750.000,00 euro per l'esercizio 2026.

L'art.10 autorizza l'integrazione delle autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 10 della legge regionale n. 24 del 2022, nell'ambito della Missione 10 Trasporti e diritto alla mobilità - Programma 5 Viabilità e Infrastrutture stradali, Titolo 2 Spese d'investimento, per un importo di 1.570.000,00 euro nell'esercizio 2024 e di 4.000.000,00 euro nell'esercizio 2025.

La scheda tecnica chiarisce che “La norma ha la finalità di consentire alla Regione di assegnare ai Comuni ed alle loro Unioni risorse per interventi di ripristino o consolidamento di ponti necessari alla loro messa in sicurezza per evitare chiusure e/o limitazioni alla circolazione lungo la rete comunale, secondo i criteri, le modalità e le procedure definite dalla Giunta regionale che dovranno tenere conto dello stato di ammaloramento e dell'importanza del collegamento garantito dai ponti”.

L'art.11 autorizza l'integrazione di 2.000.000,00 euro per l'esercizio 2026 delle autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 11 della Legge Regionale n. 24 del 2022, nell'ambito della Missione 11 Soccorso civile - Programma 2 Interventi a seguito di calamità naturali, Titolo 2 Spese d'investimento. Secondo quanto chiarito dalla scheda tecnico-finanziaria viene finanziato il trasferimento “da parte della regione Emilia-Romagna all'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile delle risorse necessarie per far fronte alle spese derivanti da interventi riferiti all'esecuzione di lavori d'urgenza e di somma urgenza finalizzati a rimuovere lo stato di pregiudizio in caso di pubblica calamità, in materia di difesa del suolo e della costa di competenza regionale”.

L'art.12 prevede il rifinanziamento per il triennio 2024-2026 del contributo previsto dalla legge regionale n. 11 del 2021 a favore delle Aziende di servizi alla persona (ASP) o ad analoghe forme pubbliche, a sostegno dei maggiori costi di gestione non governabili come quelli derivanti dall'applicazione del Contratto di lavoro nazionale Autonomie Locali e da un regime fiscale più oneroso rispetto ai gestori privati.

A tal fine le autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 2 della legge regionale n. 11 del 2021 sono integrate di 4.000.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024, 2025 e 2026, nell'ambito della Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - Programma 3 Interventi per gli anziani, Titolo 1 Spese correnti.

L'art.13 prevede la possibilità di concedere contributi per la realizzazione di interventi relativi ad alloggi da destinare a soluzioni abitative temporanee per donne vittime di violenza, demandando alla Giunta regionale la definizione di criteri e procedure. Per far fronte agli oneri derivanti dal presente articolo, è disposta, nell'ambito della Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

- Programma 7 Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali, Titolo 2 Spese d'investimento, un'autorizzazione di spesa di 1.000.000,00 di euro per l'esercizio 2025.

L'art. 14 autorizza l'integrazione, per l'esercizio 2026, delle misure a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale, per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, pari a 20 mln di euro allocati nell'ambito della Missione 13 Tutela della salute -Programma 4 Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi, Titolo 2 Spese d'investimento.

L'art.15 autorizza la concessione di contributi nel limite massimo di 200.000,00 euro per l'esercizio 2024, a favore di soggetti sia pubblici che privati per l'attuazione di progetti di Terapia Assistita con gli animali (TAA), Educazione Assistita con gli animali (EAA) e Attività Assistita con gli animali (AAA). Per far fronte agli oneri derivanti dal comma 1 è disposta, nell'ambito della Missione 13 Tutela della salute, Programma 7 Ulteriori spese in materia sanitaria, Titolo 1 Spese correnti, un'autorizzazione di spesa pari a detto importo.

L'art.16 autorizza azioni di sostegno a favore della Rete di impresa costituita, ai sensi delle vigenti normative, dai Centri agroalimentari di cui alla legge regionale 19 gennaio 1998, n. 1 al fine di incentivare lo sviluppo dell'agroalimentare quale settore produttivo strategico della Regione Emilia-Romagna sui mercati internazionali, nonché di sviluppare sul territorio regionale iniziative volte al recupero alimentare e al contrasto alla povertà alimentare. La Regione Emilia-Romagna è autorizzata a concedere contributi alla Rete o ai Centri agroalimentari e ai mercati all'ingrosso aderenti alla stessa nel limite massimo di 200.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024, 2025 e 2026. Con appositi atti della Giunta regionale sono definiti i criteri, i tempi e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato.

L'art.17 prevede l'integrazione delle autorizzazioni di spesa disposte dall' art. 16 della legge regionale 21 febbraio 2023, n. 2 (Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna), nell'ambito della Missione 14 Sviluppo economico e competitività - Programma 1 Industria, PMI e Artigianato, Titolo 1 Spese correnti, di 1.500.000,00 euro per l'esercizio 2024 e di 1.500.000,00 euro per l'esercizio 2025.

L'art.18, come puntualizzato dalla scheda tecnico-finanziaria autorizza l'integrazione delle risorse necessarie per la concessione di contributi destinati al sistema di formazione professionale costituito da 192 enti accreditati ai sensi dell'art. 33 della L.R. 30 giugno 2003, n. 12 e ss.mm. che operano negli ambiti dell'istruzione e formazione professionale, della formazione post-diploma, della formazione per gli adulti e per l'apprendistato. Le autorizzazioni di spesa sono integrate, nell'ambito della Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale -Programma 2 Formazione professionale, Titolo 1 Spese correnti, di 200.000,00 euro per l'esercizio 2025.

L'art.19 autorizza l'integrazione delle risorse necessarie a promuovere progetti finalizzati all'orientamento e alla partecipazione alle attività formative, la scheda tecnico-finanziaria mette in evidenza che viene riconosciuto "il valore che i Comuni, attraverso la loro partecipazione diretta ai Centri di formazione accreditati aventi quale attività prevalente la formazione professionale e a totale partecipazione pubblica, creano nel territorio garantendo capillarità e continuità dell'offerta orientativa e formativa e una elevata aderenza ai bisogni della comunità e del territorio".

Le autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 18 della Legge Regionale 27 luglio 2018, n. 12 e dall'art. 15 della Legge Regionale n. 20 del 2021 sono quindi integrate, nell'ambito della Missione 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale -Programma 2 Formazione professionale, Titolo 1 Spese correnti, di 1.400.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025.

L'art.20 dispone un'integrazione alle risorse necessarie al funzionamento della Scuola superiore sport invernali turismo "ski college". Secondo quanto posto in evidenza nella scheda tecnico-finanziaria "attraverso contributi finalizzati a sostenere gli studenti nel coniugare lo studio e la pratica sportiva, permanendo nei territori montani, contrastandone lo spopolamento in coerenza alle politiche di arricchimento dell'offerta di istruzione e alle strategie di sviluppo economico e turistico del territorio". Le autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 25 e dall'art. 16 della legge regionale n. 20 del 2021 sono integrate, nell'ambito della Missione 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale - Programma 3 Sostegno all'occupazione, Titolo 1 Spese correnti, di 100.000,00 euro nell'esercizio 2024 e di 300.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2025 e 2026.

L'art. 21 dispone che le autorizzazioni di spesa di cui all'art. 16 della Legge Regionale n. 12 del 2020, così come integrate dall'art. 17 della Legge Regionale n. 20 del 2021 e dall'art. 16 della Legge Regionale n. 24 del 2022 sono quindi ridotte di 1.500.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 Spese correnti. Viene pertanto autorizzata la rimodulazione delle misure di intervento per il sostegno alla coltivazione della barbabietola da zucchero.

L'art.22 prevede che le autorizzazioni di spesa disposte dalle leggi regionali n. 12 del 2020 e n. 24 del 2022 sono integrate, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 Spese correnti, di 500.000,00 euro per l'esercizio 2026. La scheda tecnica chiarisce che tali risorse sono destinate a concorrere al finanziamento delle attività di miglioramento genetico del bestiame di cui al decreto legislativo 11 maggio 2018, n. 52 (Disciplina della riproduzione animale in attuazione dell'art. 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), e alla realizzazione dei programmi annuali per la raccolta dati in

allevamento tesi alla realizzazione dei programmi genetici, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2001.

L'art. 23 prevede che le autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 24 della legge regionale n. 25 del 2018, dall' articolo 19 della legge regionale n. 20 del 2021 e dall' articolo 18 della legge regionale n. 24 del 2022, per attività di controllo nel settore ortofrutticolo e vitivinicolo sono integrate, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 Spese correnti, di 100.000,00 euro per l'esercizio 2026.

L'art.24 dispone che le autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 11 della legge regionale 3 ottobre 2023, n. 14 (Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione dei distretti del biologico) sono integrate, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 Spese correnti, di 100.000,00 euro per l'esercizio 2024.

L'art.25 dispone che le autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 5 della Legge Regionale 27 ottobre 2022, n. 17 (Interventi urgenti a sostegno del settore agricolo, agroalimentare, ittico e delle bonifiche) sono integrate, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 1 Spese correnti, di 95.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2025 e 2026.

L'art.26 prevede l'istituzione di contributi a favore delle imprese agricole per lo sviluppo del patrimonio zootecnico. Viene demandata alla Giunta regionale l'individuazione dei criteri e delle modalità di erogazione in conformità e secondo i limiti posti dalla normativa europea contenente la disciplina per gli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo. Viene disposta nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 2 Spese di investimento, un'autorizzazione di spesa di 30.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024, 2025 e 2026.

L'art.27 prevede interventi per il potenziamento degli istituti a indirizzo agrario, come di consueto i criteri di ammissibilità dei progetti, le modalità di concessione ed erogazione degli aiuti ed il relativo ammontare sono definiti con deliberazione della Giunta regionale. Per far fronte agli oneri derivanti dal presente articolo è disposta, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo 2 Spese di investimento, un'autorizzazione di spesa di 150.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025.

L'art.28 prevede che le autorizzazioni di spesa disposte dall' articolo 4 della legge regionale n. 17 del 2022 finalizzate a interventi per la realizzazione dei piani di controllo delle specie con abitudini

fossorie e del cinghiale sono integrate, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 2 Caccia e pesca, Titolo 1 Spese correnti, di euro 400.000,00 per l'esercizio 2024, di 900.000,00 euro per l'esercizio 2025 e di 600.000,00 euro per l'esercizio 2026.

L'art.29 prevede, per l'esercizio 2024, un contributo per le imprese del settore della vitericoltura gravemente colpite, come evidenziato dalla scheda tecnica "dalla crisi determinata dalla presenza del "granchio blu", che ha causato ingenti perdite alla produzione, al fine di allineare l'onere sostenuto per il canone demaniale idrico a quello di minore importo sostenuto dalle imprese titolari di concessioni sul demanio marittimo". Per far fronte a tali oneri, di cui la scheda fornisce la quantificazione, è pertanto disposta un'autorizzazione di spesa di 40.000,00 euro per l'esercizio 2024, nell'ambito della Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - Programma 2 Caccia e pesca, Titolo 1 Spese correnti.

2.4.17 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.20

La Legge in esame detta disposizioni in materia di tutela e salvaguardia degli alberi monumentali e del patrimonio boschivo di particolare interesse naturalistico, paesaggistico, storico, culturale e religioso ricadenti nel territorio emiliano-romagnolo.

In particolare, l'art.10 prevede la possibilità di promuovere e sostenere, anche attraverso la concessione di contributi, azioni per la gestione e la valorizzazione degli alberi monumentali e dei boschi vetusti.

Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, nel limite massimo di 110.000 euro per l'esercizio 2023 e di 235.000 euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2024 e 2025, la Regione fa fronte mediante fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi – Titolo I spese correnti - "Fondo speciale per far fronte agli oneri da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2023- 2025.

Per gli esercizi successivi al 2025, la norma finanziaria rinvia alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall' art. 38 del D.Lgs. n. 118/2011.

L'art.14 definisce la clausola valutativa, prevedendo un controllo a cadenza triennale.

Dalla documentazione istruttoria a disposizione risulta che non è stato disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale nel corso dell'esercizio 2023, non è quindi chiaro come sia stato coperto l'onere a carico di tale esercizio mentre, per i due esercizi a seguire, esaminando il fondo speciale accantonato nel bilancio di previsione 2024-2026 (all.17) risultano previsti fondi pari a 235.000 euro in ciascuna delle due annualità di cui sopra.

In sede di contraddittorio la Regione ha riferito che l'iter di approvazione del progetto di legge è stato particolarmente complesso “la pubblicazione della legge sul BUR n.367 è avvenuta il 28 dicembre 2023 e, pertanto, non avendo avuto alcun onere a carico dell'esercizio 2023 derivante dall'attuazione della presente legge, non è stato disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale per tale annualità e le quote accantonate previste per l'esercizio 2023, ai sensi dell'art. 49 co. 4 del D.lgs. 118/2011, hanno costituito economia di spesa”.

La modalità di copertura degli oneri derivanti dalla Legge in esame è coerente con la previsione dell'art.17, c.1, lett.a, della L. n. 196/2009 e non si riscontrano criticità al riguardo mentre si rinvia alle osservazioni già formulate al paragrafo 2.3 in ordine al mancato utilizzo delle risorse accantonate.

2.4.18 Legge regionale 28 dicembre 2023, n.21.

La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che con la legge in esame la Regione ha inteso aggiornare, innovare e rendere più organica la disciplina regionale in materia di promozione culturale oggi dettata dalla L.R. n. 37 del 22 agosto 1994, di cui si propone l'abrogazione.

L'art.1 definisce le finalità generali della legge per il conseguimento delle quali la Regione tramite uno o più strumenti: realizzazione diretta di interventi e iniziative di promozione culturale, realizzazione di interventi e iniziative di promozione culturale mediante intese di vario tipo, concessione di contributi.

L'art.8 contiene la clausola valutativa che consente all'Assemblea Legislativa di esercitare un controllo sull'attuazione della legge e di valutarne i risultati.

La norma finanziaria prevede che alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge pari a 3.800.000 per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025 si farà fronte mediante i fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti – Programma 3 Altri fondi – Titolo 1 Spese correnti “Fondo speciale per far fronte agli oneri da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – Spese correnti” del bilancio di previsione 2023-2025.

La scheda tecnico-finanziaria evidenzia che l'accantonamento a fondo speciale è proposto in sola parte corrente in quanto per gli esercizi 2024 e 2025 al momento attuale non si prevedono interventi a sostegno di investimenti.

Per gli anni successivi al 2025 la Regione Emilia-Romagna è previsto il finanziamento degli oneri derivanti dalla legge nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'art. 38 del D.Lgs. n. 118/2011.

Dalla documentazione istruttoria a disposizione emerge che non è stato disposto l'utilizzo delle risorse accantonate nel Fondo speciale nel corso dell'esercizio 2023 e si è reso necessario riprodurre gli accantonamenti nel successivo ciclo di bilancio.

La modalità di copertura degli oneri derivanti dalla Legge in esame è coerente con la previsione dell'art.17, c.1, lett.a, della L. n. 196/2009 e non si riscontrano criticità al riguardo mentre si rinvia alle osservazioni già formulate al paragrafo 2.3 in ordine al mancato utilizzo delle risorse accantonate.

3 Terza parte: osservazioni e considerazioni conclusive

3.1 Alcune considerazioni sulla tecnica legislativa

Nelle precedenti edizioni della relazione la Sezione si è a più riprese soffermata sull'importanza delle clausole di valutazione, specifici articoli di legge che impongono al soggetto incaricato dell'attuazione della legge medesima, di norma la Giunta regionale, l'obbligo di raccogliere e comunicare all'Assemblea legislativa informazioni selezionate per verificare l'attuazione della normativa e gli effetti prodotti. Peraltro, gli stessi articoli 28 e 53 dello Statuto regionale (L.R. n. 13/2005) prevedono l'utilizzo di strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche e dei risultati conseguiti nell'applicazione delle leggi.

Anche nel 2023, in continuità con l'annualità precedente, numerose sono le leggi regionali che contengono una clausola valutativa¹¹.

La Sezione, fra l'altro, ne ha sottolineato l'importanza con particolare riferimento alla L.R. n.13/2023.

Sempre in tema di tecnica legislativa, con riferimento alla sequenza delle disposizioni, si riscontra che, correttamente, la maggior parte dei testi analizzati reca una parte introduttiva con contenuti di carattere generale concernenti le finalità della legge adottata. D'altro canto, la funzione di rendere immediatamente conoscibile, seppure in forma sintetica, oggetto e obiettivi dell'atto viene vanificata nei casi di inserimento nell'articolato di previsioni che risultano avere carattere eterogeneo rispetto alle finalità dichiarate (si citano ad esempio gli Artt. da 33 a 34 della L.R. n. 7/2023).

Si osserva da ultimo che, per alcuni atti, il procedimento legislativo ha visto tempi particolarmente dilatati. Nel caso della L.R. n.20/2023, a fronte del progetto di legge approvato con delibera di Giunta n. 1226 del 17 luglio 2023, pubblicata sul bollettino ufficiale n.126 del 19 luglio 2023, la trasmissione al Presidente per la promulgazione è avvenuta il 28 dicembre 2023, rendendo di fatto impossibile l'utilizzo dei fondi che erano previsti già a valere sull'esercizio 2023 (essendo stato disposto uno specifico accantonamento a fondo speciale).

Analogamente, in sede di assestamento, sono stati iscritti specifici accantonamenti al fondo speciale per le modifiche alla L.R. n.2/2023, ma dette modifiche risultano approvate solo al termine del 2023 con la L.R. n. 17/2023 (Legge regionale di stabilità per il 2024) con conseguente traslazione degli oneri al ciclo di bilancio successivo.

¹¹ Esempi di clausole valutative: L.R. n. 2/2023 (art.15), L.R. n. 3/2023 (art.29), L.R. n. 6/2023 (art. 5), L.R. n.8/2023 (art.11) L.R. n. 12/2023 (art.15), L.R. n. 13/2023 (art.7), L.R. n. 14/2023 (art.8), L.R. n. 20/2023 (art.14), L.R. n. 21/2023 (art.8).

3.2 Considerazioni sulla scheda tecnico-finanziaria.

Come si è già avuto modo di osservare nella prima parte della relazione, la scheda tecnico-finanziaria, in applicazione di quanto statuito dall'art. 17 della L. n. 196/2009, deve essere posta a corredo di ogni proposta di legge e costituisce un presidio fondamentale ai fini della verifica del rispetto della corretta quantificazione degli oneri e della relativa copertura.

Tutte le leggi regionali esaminate sono accompagnate dalla relativa scheda, al riguardo si prende positivamente atto della circostanza che a seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione nella precedente edizione della relazione, nella parte in cui si evidenziava la necessità di predisporre detta scheda anche in riferimento ai contenuti innovativi della Legge di stabilità, la Regione abbia provveduto in tal senso.

Per quanto concerne la legislazione di spesa regionale del 2023, si rilevano alcune lacune nei contenuti della scheda tecnico-finanziaria fondamentali fra l'altro anche per consentire alla Sezione, in sede di predisposizione del referto, la verifica con riferimento a ciascuno dei tre momenti logici fondamentali già elencati al paragrafo 1.2. Le carenze informative riscontrate hanno determinato la necessità di svolgere plurimi approfondimenti istruttori.

Più in dettaglio, il prevalente impiego della tecnica di copertura tramite variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art.17, c.1, lett.b della L. n. 196/2009) richiederebbe di chiarire, nella relazione tecnica, le valutazioni e i riscontri condotti per accertare l'effettiva disponibilità di stanziamenti, nonché l'idoneità degli stessi a garantire, mediante una loro riduzione, margini di copertura per nuove iniziative di spesa "in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza" (Sezione delle autonomie, del. n. 8/2021/SEZAUT/INPR). Il principio della sana gestione finanziaria viene garantito solo allorquando le stime e le coperture preventive siano "effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile" (Corte cost. n. 115/2012). Si richiamano al riguardo i contenuti gravemente insufficienti della scheda tecnico-finanziaria che accompagna la L.R. n. 2/2023 ove, con particolare riferimento alle previsioni dell'art.17, si limita a riprodurre il contenuto della norma di legge, senza fornire alcun ulteriore elemento conoscitivo a supporto dell'attendibilità della copertura, e all'intendimento espresso di non dover ripristinare gli stanziamenti iniziali previsti nel 2023, per gli interventi riferiti alla realizzazione dell'Autostrada regionale Cispadana.

Analogamente, con riferimento alla L.R. n.3/2023, nella scheda tecnico-finanziaria non vengono forniti elementi conoscitivi aggiuntivi se non la generica affermazione che per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge si fa riferimento alle risorse autorizzate per le leggi regionali che si vanno ad abrogare, senza alcuna quantificazione dei predetti oneri.

Per quanto concerne la L.R. n. 4/2023 relativamente agli oneri contrattuali a carico della Regione Emilia-Romagna per l'evento Grand Départ 2024 del Tour de France 2024, in presenza di una

asserita invarianza finanziaria, la scheda tecnico-finanziaria appare carente rispetto ai profili richiesti dalla disciplina di riferimento: “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” (art.17, c.6-bis, della L. n. 196/2009).

Risulta carente il quadro informativo fornito dalla scheda tecnico-finanziaria anche in riferimento alla L.R. n.7/2023 e alla L.R. n.13/2023.

In conclusione, riprendendo quanto affermato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 8/2021/SEZAUT/INPR) si richiama l’attenzione della Regione sulla necessità di migliorare il corredo informativo delle relazioni tecniche, sia per i meri aspetti quantitativi, sia ai fini dell’intellegibilità della reale portata innovativa, *in primis* finanziaria, della legge di spesa rispetto all’ordinamento in vigore.

A tal fine la Sezione invita altresì l’Amministrazione a corredare i contenuti della scheda tecnico-finanziaria da un sintetico prospetto che offra un’informazione immediata riguardo alla tipologia di onere (discrezionale, obbligatorio), alla qualificazione della spesa (corrente, di investimento), alla distribuzione temporale dei predetti oneri (spesa occasionale, continuativa, pluriennale).

3.3 Considerazioni conclusive

Nel corso dell’esercizio finanziario 2023 sono state emanate 21 leggi regionali di cui 11 recanti oneri a carico del bilancio regionale (cfr. in dettaglio par. 2.2 della relazione). Dalla verifica svolta non sono emerse norme prive di copertura, mentre in un solo caso (L.R. n.4/2023) la tecnica di copertura tramite rinvio ad altra legge regionale non rientra fra le modalità individuate dall’art. 17 della Legge 196/2009, che trovano applicazione anche per le Regioni.

Per le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri il legislatore regionale, in controtendenza rispetto alle annualità precedenti, ha utilizzato in prevalenza, quale mezzo di copertura, la riduzione delle autorizzazioni disposte con precedenti leggi di spesa.

Si riscontra, rispetto agli esercizi precedenti, una riduzione del numero degli interventi programmati per la cui copertura vengono disposti accantonamenti al fondo speciale di cui all’ art. 49 del D.Lgs. n. 118 del 2011 oltre ad una riduzione dell’ammontare delle appostazioni contabili. La verifica condotta ha consentito di accertare che l’entità di tale fondo risulta, per ciascun esercizio, coerente rispetto all’ammontare delle autorizzazioni previste per spese coperte dal fondo medesimo. La Sezione ha altresì riscontrato che, nonostante l’adozione delle relative leggi, alcuni degli accantonamenti disposti non sono stati utilizzati tanto da dover essere riprodotti nel successivo ciclo di bilancio (cfr. par. 2.3).

La Sezione ha infine rilevato come il contenuto informativo di molte delle schede tecnico-finanziarie poste a corredo delle leggi esaminate sia da considerarsi insufficiente (cfr. par. 3.2).

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

