



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 102/2021/RQ

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

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott. Marco MORMANDO	Referendario
Dott. Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa Rosita LIUZZO	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 22 giugno 2021 svoltasi in modalità mista

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Visto l'art. 81 della Costituzione;

Vista la Legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

Visto l'art. 85, comma 3, lettera e), del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

Visto l'art. 26 *ter* del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-

19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 *bis* del citato art. 85 del Decreto Legge n. 18 del 2020;

Visto il Decreto Legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*»;

Visto l'art. 6, comma 2, del Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 44, che ha esteso fino al 31 luglio 2021 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 *bis* del citato art. 85 del Decreto Legge n. 18 del 2020;

Visto l'art. 26 del Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, relativo alle misure urgenti per lo svolgimento delle adunanze e delle udienze del giudice contabile durante l'ulteriore periodo di proroga dello stato di emergenza epidemiologica;

Visto il Decreto del 18 maggio 2020, n. 153, con cui, ai sensi dell'art. 20 *bis* del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la Legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti;

Visto il Decreto del 27 ottobre 2020 con cui, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il Presidente della Corte dei conti ha ritenuto necessario mantenere fino al termine dello stato di emergenza le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamento in remoto;

Visti i Decreti n. 2 del 25 marzo 2020, n. 3 del 15 aprile 2020, n. 4 del 4 maggio 2020, n. 5 del 16 giugno 2020 e n. 6 del 30 ottobre 2020, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle «*nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile*», previste dall'art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze pubbliche da remoto;

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

Vista, altresì, la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie del 1°/06/2021, n. 8/SEZAUT/2021/INPR;

Vista la deliberazione n. 10/2021/SRCPIE/INPR del 26 gennaio 2021 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno corrente;

Vista l'ordinanza n. 15/2021 del 25 febbraio 2021 con cui è stata assegnata al Referendario Dott.ssa Laura Alesiani la predisposizione della Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Piemonte pubblicate nell'anno 2020;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza pubblica prevedendo, in linea con le citate norme, che una parte dei membri del Collegio sia

collegato da remoto, invitando l'Ente a trasmettere ulteriore documentazione al fine di completare il quadro conoscitivo già fornito a seguito degli elementi istruttori in precedenza trasmessi;

Considerato che in data 18 giugno 2021, con nota assunta al protocollo della Sezione al n. 12485, la Regione Piemonte ha trasmesso le proprie controdeduzioni;

Intervenuti in adunanza per la Regione Piemonte, il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, l'Assessore al Bilancio, Finanze, Programmazione economico-finanziaria, Patrimonio, Dott. Andrea Tronzano, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Direttore della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio, Dott. Giovanni Lepri, il Direttore della Direzione della Giunta regionale, Dott. Paolo Frascisco, il Responsabile del Settore Programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, Dott. Alessandro Bottazzi;

Udito il Magistrato relatore Dott.ssa Laura Alesiani;

Uditi, per la Regione Piemonte, il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, l'Assessore al Bilancio, Finanze, Programmazione economico-finanziaria, Patrimonio, Dott. Andrea Tronzano, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Direttore della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio, Dott. Giovanni Lepri, intervenuti in udienza.

PREMESSO

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento *Microsoft Teams*. Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), del D.L. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27 del 2020, ha previsto lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti, con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19. L'art. 85 del D.L. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27 del 2020, consente lo svolgimento delle Camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto disponendo che “[i]l luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge”.

Al riguardo, con Decreto del 18 maggio 2020, n. 153, ai sensi dell'art. 20 *bis* del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la Legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti. Norme la cui operatività, considerato il perdurare dell'epidemia, è stata prorogata fino al termine dello stato di emergenza con il decreto del 27 ottobre 2020 sempre del Presidente della Corte dei conti.

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

DELIBERA

Di approvare la "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Piemonte pubblicate nell'anno 2020", che costituisce parte integrante della presente deliberazione.

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

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

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

Così deliberato nella Camera di consiglio del giorno 22 giugno 2021, svoltasi in videoconferenza con collegamento da remoto.

Il Magistrato Relatore
F.to Dott.ssa Laura Alesiani

Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **27 luglio 2021**

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola Mendoza



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVE ALLE
LEGGI DELLA REGIONE PIEMONTE PUBBLICATE
NELL'ANNO 2020**

Referendario Laura Alesiani



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI DELLA REGIONE
PIEMONTE PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**

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

Referendario Laura Alesiani

RICERCHE E ANALISI:

Patrizia Benvenuti

Daniela Geraldini

INDICE

1. <i>Introduzione</i>	2
2. <i>Quadro normativo e giurisprudenziale generale</i>	3
3. <i>Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte</i>	9
4. <i>L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2020</i>	12
4.1. <i>L'istruttoria</i>	12
4.2. <i>Analisi del flusso procedurale</i>	14
4.3. <i>L'individuazione delle leggi oggetto di esame</i>	20
4.4. <i>Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità</i>	25
5. <i>Esame delle singole leggi regionali</i>	42
6. <i>Considerazioni conclusive</i>	129

1. Introduzione

La presente relazione è adottata in attuazione dell'art. 1, co. 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. nella L. 7 dicembre 2012, n. 213 (come successivamente modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, conv. nella L. 11 agosto 2014, n. 116), secondo cui *“annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*.

Questa Sezione, che ha già adottato le deliberazioni n. 382/2013/RQ e n. 146/2014/RQ, con riferimento ai due semestri 2013, la deliberazione n. 75/2015/RQ, con riferimento al 2014, la deliberazione n. 146/2017/RQ, con riferimento al 2015 e al 2016, la deliberazione n. 67/2018/RQ, con riferimento al 2017, la deliberazione n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018 e la deliberazione n. 95/2020/RQ con riguardo all'esercizio 2019, riferisce ora sulle leggi di spesa della Regione promulgate nel corso del 2020.

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

Di recente, poi, in tema, occorre richiamare la pronuncia della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 8/SEZAUT/2021/INPR depositata il 1°/06/2021, con la quale sono state adottate le ulteriori *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali*

(art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in Legge 11 agosto 2014, n. 116)", e nella quale viene confermata la natura di controllo referente della relazione in parola, controllo "finalizzato a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti"; conseguentemente, "il Referto annuale della Corte in relazione di ausiliarità con le Assemblee regionali (art. 100, secondo comma, Cost.) mira ad "arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile".

L'adeguata copertura delle leggi di spesa adottate nel corso dell'esercizio è funzionale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio in quanto assicura che gli oneri introdotti trovino corrispondenza nelle risorse presenti nel bilancio, tenendo conto della gestione nel corso dell'esercizio. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, infatti, *"l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni"* (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

2. Quadro normativo e giurisprudenziale generale

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

Per consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* Corte costituzionale sentenze n. 26/2013 e n. 184/2016), il principio di copertura sancito dalla Costituzione ha carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, anche le Regioni, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. Inoltre, le disposizioni della L. n. 196/2009 in materia di copertura delle leggi di spesa, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi espressi dall'art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali (Corte cost. sentenze n. 115/2012, n. 176/2012, n. 26/2013). Si tratta, in particolare dell'art. 17, che individua tassativamente le modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, e l'art. 19, che estende tali modalità a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Rispetto a tale assetto si deve rimarcare che il D.Lgs. n. 118/2011, così come modificato dal D.Lgs. n. 126/2014, reca due norme particolarmente rilevanti per la copertura delle leggi di spesa regionali e cioè l'art. 38, sulla copertura delle spese di carattere continuativo e di carattere pluriennale¹, e l'art. 49, sui fondi speciali². Inoltre, l'art. 17 della L. n. 196/2009 è stato modificato dall'art. 3 della L. n. 163/2016, che ha introdotto un nuovo criterio (lettera a-bis) di copertura *“mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa”* e ha modificato il criterio di copertura, di

¹ A norma dell'art. 38, infatti, *“1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”*.

² L'art. 49 dispone che *“1. Nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio. 2. I fondi di cui al comma 1 non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa; ma solo ai fini del prelievo di somme da iscriverne in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime. 3. I fondi di cui al comma 1 sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale. 4. Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalità di cui al comma 2, costituiscono economie di spesa. 5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo”*.

cui alla lettera b) dell'art. 17, fondato sulla *“riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa”*.

Quanto all'uso delle clausole di neutralità finanziaria è stato, inoltre, introdotto un nuovo comma, il 6 bis, che valorizza il ruolo della relazione tecnica; infatti, *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

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

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

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

Riguardo al fondamentale principio costituzionale secondo il quale copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio *“sono due facce della stessa medaglia”*, la recente pronuncia della Sezione Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR depositata il 1°/06/2021, sopra richiamata, riprendendo tale principio, ha ulteriormente approfondito il tema affermando come *“copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va (come si è visto) valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo, e cioè oltre l'esercizio finanziario di riferimento e del connesso triennio, in modo permanente, i loro non comprimibili effetti di spesa”*.

In realtà, per la Sezione delle Autonomie, quello del rapporto tra copertura degli oneri di cui alla legislazione ordinaria ed equilibrio di bilancio è un punto cruciale, che

attende ancora una sistemazione definitiva a livello sia giurisprudenziale che ordinamentale; certamente, si può sostenere una notevole sinergia tra i due vincoli, nel senso che, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio.

Risulta, inoltre, interessante richiamare brevemente in questa sede alcune delle criticità evidenziate, nel corso del 2020, in occasione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri che la Corte dei conti redige in attuazione dell'articolo 17, comma 9, della Legge n. 196 del 2009 per la legislazione nazionale (Deliberazioni n. 9/SSRRCO/RQ/20 del 24 giugno 2020, n. 16/SSRRCO/RQ/20 del 30 ottobre 2020 e n. 3/SSRRCO/RQ/21 del 17 febbraio 2021, riferite rispettivamente al primo, al secondo e al terzo quadrimestre del 2020), e che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, possono riproporsi anche nell'ambito della legislazione regionale piemontese.

In particolare, si fa in primo luogo riferimento alla questione relativa al verificarsi di casi di copertura finanziaria su stanziamenti del bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili; in tali casi raramente la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crea il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Più precisamente, sul punto, viene affermato che si tratta, in linea generale, di fattispecie in cui si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si viene ad alterare l'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, terzo comma, Cost. (v., così, Deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20, cit.); considerazione metodologica che ben si adatta, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, a diversi provvedimenti legislativi della Regione Piemonte relativi all'anno 2020.

Altro aspetto metodologico di rilievo riguarda l'esigenza di una maggiore accuratezza delle Relazioni tecniche; continua, infatti, ad osservarsi il fenomeno di Relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere così come stimato, con conseguente introduzione di un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa (v. Deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20, cit.).

In realtà, le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche esaustive, potrebbero rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero, comunque, di grande rilevanza quantitativa; l'esito di tutto ciò, nel caso di un quadro poco sostenibile circa gli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali - come, ad esempio, i debiti fuori bilancio - contrastanti con i principi che presiedono alla costruzione dei bilanci pubblici (cfr., in tal senso, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20, cit.).

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

Con riguardo poi al secondo fenomeno (clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di

cui alla decisione legislativa, appare anche dissonante rispetto alla legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere (v. Deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20, cit.).

Infine, con riguardo al fenomeno delle clausole di neutralità, viene ricordato che la nuova legge di contabilità ha previsto, nel caso di ricorso a tali clausole, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo peraltro, la previsione delle medesime nel caso di spese di natura obbligatoria; tuttavia, nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative Relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie.

Il fatto poi che dette clausole siano previste a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi evidenzia un particolare problema metodologico; la mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente (cfr., così, deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/21, cit.).

3. Il quadro normativo e regolamentare della Regione Piemonte

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

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

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

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

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

Nel corso dell'istruttoria espletata da questa Sezione con riferimento al primo referto sulla copertura delle leggi di spesa (poi approvato con Deliberazione n. 382/2013/RQ), il Segretario Generale del Consiglio regionale del Piemonte aveva inoltrato una nota

nella quale veniva descritta la prassi operativa dettata dal Consiglio regionale per dare attuazione alle molteplici disposizioni in materia.

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

- la scheda tecnico-finanziaria è predisposta solo in relazione ai progetti di legge che presentano nuove spese. Nel caso di progetti di legge presentati dai Consiglieri regionali, qualora gli uffici del Consiglio regionale vengano coinvolti nella stesura dell'articolato, segnalano *“la necessità di predisporre la norma finanziaria e la relazione tecnica”*, fornendo il loro supporto per la predisposizione. Al momento della presentazione di ciascun progetto, gli uffici del Consiglio verificano che *“la norma finanziaria e la relazione tecnica di accompagnamento siano state correttamente predisposte rispetto alla normativa vigente provvedendo alla richiesta di integrazione o di modifica ove necessaria”*;

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

Tuttavia, in argomento, con riguardo al nuovo flusso procedurale introdotto dalla Regione nel 2018 e a fine dell'esercizio 2020 ancora modificato, si rinvia al prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 4.2).

Con riferimento alle leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2019 e oggetto di ricorso per questioni di legittimità costituzionale risulta emessa l'Ordinanza n. 232

del 22/10/2020 relativa alla L.R. n. 17 del 09/04/2019 con la quale è stato dichiarato estinto il processo.

Nei confronti della L.R. n. 5 del 22/02/2019, come già ricordato nella relazione relativa a tale esercizio, è stato proposto dallo Stato, in data 06/05/2019, ricorso per questione di legittimità costituzionale; ad oggi la questione risulta ancora pendente.

4. L'attività legislativa del Consiglio regionale del Piemonte nel 2020

4.1. L'istruttoria

Con nota acquisita agli atti con prot. n. 10425 del 30/04/2021 la Regione provvedeva a consegnare a questa Sezione, per ciascuna delle leggi approvate nell'anno di riferimento, un fascicolo recante, unitamente al testo della legge, il parere di regolarità contabile nei casi di iniziativa legislativa esercitata dalla Giunta, la relazione tecnico-finanziaria conclusiva, completa, ai sensi della D.U.P. n. 60/2018 e della D.G.R. n. 1-6667/2018, della scheda, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli stessi, e della attestazione finale in ordine all'effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale. Sono state, inoltre trasmesse, le copie della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 202 del 29/12/2020 e della deliberazione della Giunta regionale n. 1-2782 del 22/01/2021 con le quali sono state approvate ulteriori modifiche al flusso procedurale, delle quali si tratterà nel prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 4.2).

Con nota prot. n. 10907 del 10/05/2021, questa Sezione comunicava l'avvio dell'attività di disamina della documentazione.

Successivamente, a seguito delle attività istruttorie svolte e dell'esame di tutta la documentazione pervenuta, il Magistrato Istruttore riteneva opportuno richiedere il

deferimento della questione al Presidente della Sezione regionale di Controllo per il Piemonte al fine di discuterla in Collegio.

Il Presidente della Sezione, nel rispetto delle disposizioni dettate per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, con ordinanza n. 37/2021 del 9 giugno 2021 fissava l'adunanza pubblica in modalità mista (con successiva Camera di consiglio svolta mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams) per la data del 22 giugno 2021.

In tal senso, e al fine di assicurare il contraddittorio con l'Ente, la bozza della relazione predisposta dal Magistrato Istruttore veniva inviata agli Uffici competenti della Regione Piemonte, dando termine fino al 18 giugno 2021 per trasmettere eventuali controdeduzioni.

Sul punto si osserva, in via preliminare, che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal Legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

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

In data 18 giugno 2021 la Regione, con nota acquisita al prot. 12485 in pari data, trasmetteva le proprie controdeduzioni nelle quali venivano specificati alcuni punti come da richiesta del Magistrato Istruttore; in argomento si rinvia al prosieguo della trattazione e all'esame dei singoli provvedimenti legislativi³.

All'adunanza pubblica in modalità mista convocata per il 22 giugno 2021 erano presenti il Presidente del Consiglio regionale, Dott. Stefano Allasia, l'Assessore al

³ V., *infra*, par. n. 5

Bilancio, Finanze, Programmazione economico-finanziaria, Patrimonio, Dott. Andrea Tronzano, il Segretario generale del Consiglio regionale, Dott.ssa Aurelia Jannelli, il Direttore della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio, Dott. Giovanni Lepri, il Direttore della Direzione della Giunta regionale, Dott. Paolo Frascisco, il Responsabile del Settore Programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, Dott. Alessandro Bottazzi; in relazione a quanto esposto dai medesimi nell'ambito dell'adunanza si rinvia al prosieguo della trattazione⁴.

4.2. Analisi del flusso procedurale

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

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

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa della Giunta regionale, al fine di rafforzare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione contabile, il flusso prevede che il

⁴ V., *infra*, par. n. 4.4

testo del disegno di legge venga trasmesso alla Direzione Affari Istituzionali e Avvocatura, a cura della Direzione regionale proponente, per l'avvio dell'*iter* presso la Giunta regionale, già provvisto del preventivo parere obbligatorio della Direzione Risorse finanziarie e patrimonio e corredato della relazione tecnico-finanziaria.

Nella fase di istruttoria dei provvedimenti in Commissione, i lavori sono diretti a monitorare e verificare l'eventuale presenza di nuovi o maggiori oneri o la diminuzione di entrate prodotte da emendamenti approvati e redatti secondo la modulistica in uso, i quali devono essere corredati da una relazione che metta in evidenza la quantificazione dell'onere e la relativa copertura.

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

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

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

Tuttavia, va rilevato, nuovamente, che, contestualmente a tale importante modifica, non è ancora stata adottata alcuna variazione regolamentare, permanendo, come già segnalato nelle relazioni adottate da questa Sezione con le Deliberazioni n.

67/2018/RQ, con riferimento al 2017, n. 30/2019/RQ, con riferimento al 2018 e n. 95/2020/RQ, con riferimento al 2019, il disposto dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale che, in caso di dubbi sull'ammissibilità dei progetti di legge, rimette la decisione alla volontà dell'organo politico.

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

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

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

Da ultimo, infine, occorre fare riferimento alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 202 del 29/12/2020 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 1-2782 del 22/01/2021, con le quali sono state approvate ulteriori modifiche al flusso procedurale

sopra descritto, i cui effetti, ovviamente, potranno essere apprezzati nell'ambito delle relazioni concernenti i prossimi esercizi finanziari, ma sulle quali giova, in questa sede, soffermarsi ai fini di individuare le novità introdotte.

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

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

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

Peraltro, a corredo del nuovo modello implementato di relazione tecnico-finanziaria sono state altresì formalmente adottate, con le medesime deliberazioni sopra citate, apposite linee guida finalizzate a orientare i proponenti nella compilazione del modello di relazione in modo maggiormente consapevole, precisando il significato dei

concetti giuridici e contabili utilizzati, nonché gli elementi e i dati necessari, da un lato, alla verifica della qualificazione e quantificazione della spesa, dall'altro, all'adeguatezza dell'impiego di risorse finanziarie finalizzate a dare copertura finanziaria alle disposizioni contenute nel provvedimento legislativo in corso di esame.

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

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

Inoltre, nella parte finale l'Allegato 1, così come modificato, viene corredato di linee guida finalizzate a guidare i proponenti nella compilazione del modello, precisando il significato dei concetti giuridici e contabili utilizzati; in tal senso, ad es., appare senz'altro apprezzabile, nelle linee guida relative alla parte B in tema di quantificazione della spesa, il richiamo, pur se a mero titolo esemplificativo, ad alcuni possibili criteri di quantificazione degli oneri finanziari, quali il criterio del costo

medio unitario, quello della stima parametrica e quello basato su stime economiche e statistiche, nonché, in relazione alla parte C in punto qualificazione giuridica della spesa, la definizione delle varie tipologie di spesa ai fini di una più corretta qualificazione della stessa (spese correnti/spese in conto capitale, spese obbligatorie/non obbligatorie, spese rimodulabili/spese non rimodulabili – spese inderogabili, spesa pluriennale, spese continuative o ricorrenti, spese *una tantum*).

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

In argomento, la Sezione non può che rinviare alle prossime relazioni sulle leggi di spesa regionali la valutazione degli effetti delle modifiche al flusso procedurale sopra descritte ed introdotte solo a fine esercizio 2020/inizio esercizio 2021; tuttavia, fin da ora esprime un giudizio certamente positivo rispetto allo sforzo interpretativo e organizzativo così compiuto dall'Ente proprio al fine di ulteriormente implementare il flusso procedurale introdotto nell'esercizio 2018 nel tentativo di superare le criticità evidenziate nelle più recenti relazioni approvate dalla Sezione, e ciò senza dubbio in spirito di continuo miglioramento allo scopo di rendere sempre più effettivi i principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

4.3. L'individuazione delle leggi oggetto di esame

Nel corso dell'anno 2020 sono state promulgate dal Consiglio regionale del Piemonte 32 leggi.

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

- Legge Regionale n. 7 del 31/03/2020 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2020-2022 - (Legge di stabilità regionale 2020);
- Legge Regionale n. 8 del 31/03/2020 - Bilancio di previsione finanziario 2020-2022;
- Legge Regionale n. 21 del 01/10/2020 - Ulteriori modifiche alla legge regionale 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020);
- Legge Regionale n. 25 del 21/10/2020 - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019;
- Legge Regionale n. 29 del 01/12/2020 - Variazioni al bilancio di previsione finanziario 2020-2022 e disposizioni in materia agricola;
- Legge Regionale n. 30 del 16/12/2020 - Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 e disposizioni finanziarie;
- Legge Regionale n. 31 del 23/12/2020 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2021 e disposizioni finanziarie.

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

Legge	Oggetto	Quantificazione di oneri	Clausola di neutralità/invarianza finanziaria	Fonte di copertura
n. 1 del 11 febbraio 2020 entrata in vigore il 13/02/2020	Intesa interregionale tra le regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte, per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di navigazione interna sul fiume Po e idrovie collegate. Ratifica ai sensi dell'articolo 117, comma ottavo della Costituzione	SI	-	Spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 2 del 14 febbraio 2020 entrata in vigore il 20/02/2020	Norme relative al finanziamento della Città della Salute e della Scienza di Novara	SI	SI	Copertura garantita dalle risorse del fondo sanitario indistinto assegnate annualmente alla Regione
n. 3 del 26 febbraio 2020 entrata in vigore il 12/03/2020	Modifica all'articolo 16 della legge regionale 22 gennaio 2019, n. 1 (Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)	NO	SI	
n. 4 del 26 febbraio 2020 entrata in vigore il 13/03/2020	Istituzione del Comitato regionale per i diritti umani e civili e della giornata regionale della pace.	SI	-	Spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 5 del 12 marzo 2020 entrata in vigore il 19/03/2020	Modifiche all'articolo 91 bis della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)	NO	SI	
n. 6 del 12 marzo 2020 entrata in vigore il 03/04/2020	Modifiche alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale 31 ottobre 2007, n. 20 'Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri')	NO	SI	

n. 9 del 17 aprile 2020 entrata in vigore il 17/04/2020	Modifiche alla legge regionale 14 aprile 2003, n. 7 (Disposizioni in materia di protezione civile)	SI	-	Variazione compensativa sull'anno 2020 del bilancio di previsione finanziario 2020/2022
n. 10 del 28 aprile 2020 entrata in vigore il 30/04/2020	Disposizioni relative alla proroga e al differimento dei termini previsti in leggi regionali	NO	NO	
n. 11 del 15 maggio 2020 entrata in vigore il 05/06/2020	Modifiche alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai Gruppi Consiliari)	SI	-	Risorse già stanziato nel bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 12 del 15 maggio 2020 entrata in vigore il 15/05/2020	Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19	SI	-	Risorse in parte identificate attraverso le variazioni di bilancio di previsione finanziario 2020-2022 contenute nella stessa legge, nonché attraverso l'utilizzo delle economie derivanti dalle rinegoziazioni dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti, e risorse in parte già stanziato nel bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 13 del 29 maggio 2020 entrata in vigore il 29/05/2020 ⁵	Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19	SI	-	risorse identificate attraverso le variazioni di bilancio di previsione finanziario 2020-2022 contenute nella stessa legge

⁵ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 31 luglio 2020, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 64 del 31/07/2020), relativamente agli articoli 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 per violazione degli articoli 3, 5, 9, 97, 117, commi 2, lettera e) e comma 3, 120, della Costituzione. Con la Legge regionale n. 22 del 1° ottobre 2020 sono state apportate modifiche ad alcuni articoli della L.R. n.

n. 14 del 30 giugno 2020 entrata in vigore il 30/06/2020	Misure per il commercio a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19	NO	SI	
n. 15 del 9 luglio 2020 entrata in vigore il 09/07/2020 ⁶	Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato	SI	SI	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 16 del 9 luglio 2020 entrata in vigore il 09/07/2020	Conferimento dell'onorificenza della Presidenza del Consiglio regionale per meriti civili. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 15 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo, della fascia della Regione Piemonte. Abrogazione delle leggi regionali 16 gennaio 1984, n. 4, 24 novembre 1995, n. 83, 17 giugno 1997, n. 36	SI	NO	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 17 del 22 luglio 2020 entrata in vigore il 07/08/2020	Disposizioni concernenti l'istituzione dell'elenco regionale degli operatori socio-sanitari e degli enti accreditati per la formazione	NO	SI	
n. 18 del 5 agosto 2020 entrata in vigore il 21/08/2020	Modifica alla legge regionale 2 novembre 1982, n.32 (Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale)	NO	SI	

13/2020 a fronte dei rilievi preventivi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e in ossequio al conseguente impegno istituzionale assunto dall'Amministrazione regionale a modificare il testo originario nell'ottica della leale collaborazione tra enti costituzionali. In particolare, sono stati modificati gli articoli: 37, 53, 60, 64 e 78, mentre sono stati abrogati gli articoli 23, 63, 84 e 85.

⁶ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 25 agosto 2020, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 71 del 25/08/2020), relativamente all'art. 75 per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lettera e) della Costituzione.

n. 19 del 5 agosto 2020 entrata in vigore il 06/08/2020	Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano Cusio Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 20 del 5 agosto 2020 entrata in vigore il 06/08/2020	Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1981, n. 57 (Assicurazione contro gli infortuni dei Consiglieri regionali)	SI	-	risorse reperite tramite rimodulazione di spese del bilancio di previsione 2020/2022 del Consiglio regionale
n. 22 del 1 ottobre 2020 entrata in vigore il 02/10/2020	Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19) e alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)	SI	-	variazione compensativa tra minori spese e minori entrate del bilancio di previsione 2020/2022
n. 23 del 1 ottobre 2020 entrata in vigore il 17/10/2020	Norme in materia di promozione e di impiantistica sportiva	SI	-	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)
n. 24 del 7 ottobre 2020 entrata in vigore il 09/10/2020	Cofinanziamento ciclovie VEN.TO	SI	-	maggiore entrata da iscriversi nell'esercizio 2020 del bilancio di Previsione 2020/2022, derivante da economie registrate in ambito di specifico Accordo di programma e allocate presso Finpiemonte S.p.A.
n. 26 del 29 ottobre 2020 entrata in vigore il 30/10/2020 ⁷	Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico	NO	SI	

⁷ Nei confronti della legge in parola è stato proposto dallo Stato, in data 5 gennaio 2021, ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 1 del 05/01/2021), relativamente agli articoli 2, comma 4,

n. 27 del 6 novembre 2020 entrata in vigore il 09/11/2020	Valorizzazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico	NO	SI	
n. 28 del 26 novembre 2020 entrata in vigore il 27/11/2020	Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2020, n. 19 (Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano Cusio Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi)	NO	NO	
n. 32 del 30 dicembre 2020 entrata in vigore il 31/12/2020	Modifiche alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)	SI	SI	spese già iscritte in bilancio (Previsione 2020/2022)

4.4. Le tipologie di copertura adottate e le relative criticità

Come la tabella sopra riportata evidenzia, nell'ambito di un totale di venticinque leggi esaminate, i provvedimenti, con riguardo ai quali si dichiara che non sussistono nuovi o maggiori oneri finanziari e, pertanto, per i quali non si provvede ad individuare fonti di copertura, sono otto (le leggi nn. 3, 5, 6, 14, 17, 18, 26, 27). Le otto leggi indicate recano, infatti, una clausola di neutralità finanziaria per l'intero provvedimento.

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

4, comma 1, 7, comma 1, 8, comma 1, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23 per violazione dell'art. 117, commi 1, 2, lettera e), 3 della Costituzione.

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

Rispetto all'utilizzo delle clausole di invarianza della spesa, si osserva che un numero non irrilevante di leggi fra quelle promulgate nell'anno 2020 (otto) prevede tale clausola come assorbente ogni profilo della normativa di riferimento, mentre nelle restanti, che contengono la disposizione finanziaria, sono, comunque, presenti diversi articoli per i quali la relazione tecnico-finanziaria prevede la neutralità finanziaria.

Si esprime qualche perplessità rispetto all'effettiva neutralità finanziaria dei provvedimenti normativi in questione, caratterizzati talvolta dalla modifica del precedente sistema normativo anche attraverso l'introduzione di nuovi interventi, come si esaminerà dettagliatamente nel prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 5).

Rispetto alle otto leggi che recano la clausola di neutralità finanziaria in parola, la Sezione ha, in proposito, rilevato profili di criticità sul piano finanziario, i quali possono determinare la presenza di oneri di tipo "indiretto" o "latente", cioè di oneri che, non essendo stati individuati e quantificati, rimangono senza copertura, con riguardo alla legge regionale n. 17; per le altre 7 (leggi nn. 3, 5, 6, 14, 18, 26, 27) si ritiene che la clausola di neutralità sia stata correttamente applicata non comportando le stesse impatto finanziario sul bilancio regionale (v, *infra*, Par. n. 5).

Si è verificato, inoltre, che le leggi recanti la clausola di neutralità finanziaria sono accompagnate dall'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio - Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale.

Si evidenzia che la presenza di tale attestazione denota l'accoglimento da parte della Regione di quanto già rilevato nell'ambito della relazione riferita all'esercizio 2018. Sul tema, infatti, si apprezza un significativo miglioramento rispetto a quanto osservato

nella relazione sull'esercizio 2018, nella quale si evidenziava che, al fine di evitare che dall'esame sfuggisse la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, sarebbe stato opportuno che, nella prospettiva di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dall'Ente, anche per le leggi prive di oneri fosse presente una dichiarazione rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio – Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale, con la quale, a seguito di analisi approfondita e specializzata del provvedimento, si potesse attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

Le leggi per le quali si dichiara il carattere oneroso e che, pertanto, recano una clausola finanziaria sono quindici (le leggi nn. 1, 2, 4, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 32), di cui la legge n. 15 riguarda le misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale (Collegato).

Vi sono poi le leggi n. 10 e n. 28, per le quali non sono stati individuati oneri finanziari, ma per le quali il legislatore piemontese ha ritenuto di non inserire la clausola di neutralità finanziaria assorbente l'intero provvedimento, in quanto trattasi di modifiche di carattere ordinamentale; tuttavia, sul punto e sulla necessità che la suddetta clausola sia inserita a seguito della dimostrazione che, in effetti, l'intervento legislativo non comporti oneri a carico del bilancio regionale, si rinvia alla trattazione delle medesime leggi (v., *infra*, Par. n. 5).

Delle predette quindici leggi di cui si dichiara il carattere oneroso, quattro sono dedicate ai primi interventi per fronteggiare e contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-2019 (nn. 9, 12, 13 e 14), mentre altre due (nn. 22 e 32) a loro volta modificano le precedenti (in particolare, la n. 12 e la n. 13); per l'esame di tali provvedimenti si rinvia al prosieguo della trattazione (v., *infra*, Par. n. 5).

Per ciascuna delle leggi che prevedono oneri finanziari, è stata rilasciata, dalla Direzione Risorse Finanziarie, come previsto dal flusso, l'Attestazione finale in ordine alla effettiva copertura e regolarità finanziaria dell'intero provvedimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

In questa fase, inoltre, come rimarcato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR cit.), ogni onere introdotto deve essere "obbligatoriamente inquadrato" o fra le previsioni di spesa o fra le autorizzazioni di spesa⁸.

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

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

Il modello di relazione tecnico-finanziaria in uso per l'esercizio in esame nell'ambito del flusso procedurale adottato dalla Regione risulta, sul punto, ancora piuttosto carente e poco dettagliato, in quanto per diverse leggi adottate nell'anno 2020 non si rinviene una esauriente qualificazione giuridica delle spese introdotte; in tema, tuttavia, si richiamano le più recenti modifiche del flusso procedurale introdotte alla fine dell'esercizio 2020 e sopra ricordate, raccomandando, per il futuro, di procedere

⁸ Infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 1 della l. 196/2009 *"ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma"*.

attraverso un'attenta e ponderata valutazione degli oneri rispetto a questa prima fase dell'*iter* di copertura.

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

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

A tal proposito si osserva che nelle relazioni tecnico-finanziarie adottate nel corso del 2020 i criteri di quantificazione degli oneri finanziari preventivati, sia in parte capitale, che in parte corrente, sono stati talvolta esposti in modo articolato; in tal senso, si pensi, ad esempio, alla quantificazione delle spese connesse ai trasferimenti alla provincia del Verbano Cusio Ossola e agli interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi, di cui alla legge n. 19, operata su criteri oggettivi e predeterminati (v., *infra*, Par. n. 5).

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

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

dei costi individuati, risultando pertanto non conforme a quanto sul punto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza in argomento.

Sul punto, in via generale, si fa riferimento agli interventi legislativi dettati per fronteggiare e contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-2019; per questi si avverte l'esigenza di tempestività rispetto alla conclusione dell'*iter* legislativo proprio in considerazione della particolare situazione emergenziale esistente, ma ciò, tuttavia, come si vedrà, pare proprio non aver giovato alla tecnica di quantificazione degli oneri finanziari. In particolare, si pensi, ad esempio, alla Legge n. 13/2020, con riguardo alla quale per la quantificazione degli oneri finanziari emergenti, per lo più connessi ai diversi interventi di sostegno previsti, nella relazione tecnico-finanziaria non è mai indicato il percorso motivazionale con cui si è pervenuti alla quantificazione individuata.

Anche rispetto agli interventi legislativi non caratterizzati dall'esigenza di celerità e tempestività, come quelli connessi all'emergenza sanitaria, tuttavia, si riscontrano criticità rispetto alla fase di quantificazione degli oneri; è il caso, ad es., della Legge n. 23/2020, in tema di promozione e di impiantistica sportiva, laddove, quanto alla quantificazione degli oneri finanziari, la disposizione di cui all'art. 26 ("Norma finanziaria"), che individua i complessivi oneri emergenti, non è supportata, nella relazione tecnico-finanziaria, da alcun chiarimento e/o motivazione circa le modalità con cui si è pervenuti alla quantificazione individuata, così come del resto anche le singole disposizioni da cui emergono di volta in volta gli oneri finanziari non sono in alcune modo giustificate, nella relazione tecnico-finanziaria, rispetto alla quantificazione degli stessi (v. artt. 4, 11, 12, 13, 14, 19), per cui non è dato sapere in alcun modo come si è pervenuti alla individuazione del *quantum* degli oneri considerati. E, peraltro, si individuano criticità anche in relazione alla esistenza di oneri indiretti che non emergono dalla previsione legislativa, come per l'istituzione del c.d. "Tavolo dello sport", di cui all'art. 7, a invarianza della spesa solo sul presupposto che la partecipazione al medesimo è prevista a titolo gratuito, ma senza considerare in alcun modo le ulteriori spese che da tale operazione molto probabilmente potranno

derivare: sul punto, anzi, la relazione tecnico-finanziaria rinvia alle risorse già iscritte a bilancio a titolo di spese di amministrazione/funzionamento generale a carico dell'Assessorato competente, Settore Sport.

Anche la Legge n. 15, in tema di misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale (Collegato), presenta qualche criticità in tema di quantificazione degli oneri; rispetto a tale legge è innegabile l'attenzione che il legislatore piemontese mostra, nell'ambito della tecnica di redazione, nell'evitare che dall'importante provvedimento legislativo in esame, ricco di modifiche ordinamentali, non emergano oneri finanziari, a cui dare copertura finanziaria, correggendo così un comportamento che, nel passato, aveva riguardato le leggi c.d. "omnibus", pure caratterizzate dall'apportare modifiche ordinamentali, ma, purtroppo, talvolta, comportanti oneri indiretti e/o occulti in grado di riflettersi sul bilancio regionale. Tuttavia, fermo che in linea di massima le clausole di assenza o invarianza di oneri finanziari inserite nella relazione tecnico-finanziaria, in relazione alle diverse disposizioni contenute nella legge in parola, sembrano effettivamente corrispondere al vero, con riguardo ad alcune disposizioni, invece, sorge qualche perplessità sia con riguardo alle norme per le quali è prevista la invarianza della spesa, sia con riguardo ad alcune delle norme per le quali è prevista l'assenza di oneri (v., *infra*, Par. n. 5).

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

Anche con riguardo alla fase di quantificazione degli oneri, si rinvia a quanto già richiamato con riguardo all'introduzione delle novità introdotte dall'Ente nel flusso procedurale con i provvedimenti di fine esercizio 2020, raccomandando, per il futuro, anche in questo caso, un'attenta e ponderata valutazione della fase in parola relativa

all'iter di copertura finanziaria delle leggi di spesa, in modo che si sviluppi il più possibile attraverso criteri oggettivi, razionali e determinati.

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

In particolare, è costantemente affermato che *“la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale* (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)” (Corte cost. sentenza n. 192/2012). Sussiste, inoltre, *“uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria”* (Corte cost. sentenza n. 106/2011), con la conseguenza che quest'ultima deve essere prevista nella stessa legge che introduce la spesa e non è consentito, salve specifiche eccezioni⁹, il rinvio ad altre leggi o alla legge di bilancio.

Sul punto, considerato che un numero significativo delle leggi a carattere oneroso adottate dalla Regione Piemonte nel corso del 2020 reperiscono la copertura ponendola a carico del bilancio regionale e, cioè limitandosi a indicare, nella norma finanziaria, la missione ed il programma sui quali vanno ad essere imputate le relative spese (v., in tal senso, la tabella riportata nel Par. n. 4.3), occorre soffermarsi sulla conformità di tale meccanismo ai precetti costituzionali e normativi.

In sostanza, il legislatore regionale, per un numero significativo delle leggi di spesa in esame, fa fronte ai nuovi o maggiori oneri introdotti dalle leggi onerose adottate nel corso del 2020 con le risorse già stanziare nel bilancio in corso (preventivo 2020-2022 approvato con L.R. n. 8 del 31/03/2020). Tale tecnica di copertura, pertanto, non si fonda sulla previsione legislativa di una nuova entrata, che costituisce una delle modalità di copertura delle spese tassativamente individuate dall'art. 17, comma 1, L. n. 196/2009¹⁰ (in particolare *sub* lett. c), ma piuttosto su una risorsa già presente in

⁹ Ex art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011 le spese ricorrenti o continuative a carattere non obbligatorio *“possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

¹⁰ L'art. 17, comma 1, della L. n. 196/09 dispone che *“[...] La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:*

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

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

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

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

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

di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa” (Corte costituzionale sentenza n. 115/2012).

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

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

In questa prospettiva, un numero significativo delle leggi di spesa approvate nell'anno 2020 si limita ad individuare le missioni e i programmi su cui far gravare gli oneri finanziari introdotti, mentre spetterebbe alla documentazione tecnica a corredo del progetto di legge e dei suoi emendamenti dar conto, in modo puntuale e preciso, delle modalità di reperimento delle risorse.

Questa attività integratrice e chiarificatrice, che le innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 118/2011 rendono necessaria, nonostante il confermato miglioramento riscontrato a seguito dell'introduzione nel 2018 del nuovo flusso procedurale in essere, risulta tuttavia, come si vedrà meglio nel paragrafo dedicato all'esame delle singole leggi regionali, ancora in parte carente nel corso del 2020. Pertanto, la valutazione dell'effettiva copertura delle leggi onerose adottate dalla Regione Piemonte nel corso di tale esercizio risulta ancora problematica, non essendo possibile verificare l'effettiva esistenza della copertura indicata legislativamente.

In particolare, le leggi regionali nn. 1, 2, 4, 11, 12, 15, 16, 19, 23 e 24 reperiscono la loro copertura con riferimento a risorse presenti in poste del bilancio 2020-2022, individuate tramite indicazione della missione e del programma, senza tuttavia, in alcuni casi, dimostrare l'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali attingono (in argomento, v., *infra*, Par. n. 5).

Si rileva, altresì, che, relativamente alla legge n. 20, in tema di assicurazione contro gli infortuni dei Consiglieri regionali, le risorse da destinare alla copertura degli oneri derivanti dalle nuove previsioni normative sono reperite dal Consiglio regionale tramite rimodulazione di spese all'interno del proprio bilancio.

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

Il principio, affermato a più riprese dalla Corte costituzionale, è che *“il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007)”*, e, pertanto, con particolare riferimento a fattispecie analoghe a quelle in esame, *“l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto*

comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959)" (in tal senso Corte cost. sentenza n. 272/2011 intervenuta in relazione alla legittimità costituzionale di una norma che si limitava a statuire che "agli oneri derivanti dal presente articolo si fa fronte con lo stanziamento di euro 1.000.000.00 già iscritto sul Capitolo di spesa 1823303 – UPB 06.02.006").

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

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

In merito alle criticità evidenziate in relazione alle leggi di spesa regionali adottate durante l'esercizio 2020, nelle controdeduzioni trasmesse dalla Direzione Risorse

Finanziarie e Patrimonio della Giunta regionale in riscontro al deferimento, viene richiamato, in primo luogo, in via generale e introduttiva, l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale la garanzia dei diritti costituzionalmente protetti richiede «*certezza delle disponibilità finanziarie*», sicché – pur ammettendo l'esistenza di inevitabili condizionamenti dovuti alla scarsità delle risorse finanziarie disponibili – non ne può essere compromesso il nucleo essenziale (Corte cost. n. 192/2017); «*una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo (il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale) non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali*» (sentenza n. 275 del 2016)», ribadendo la necessità che il relativo finanziamento sia «*programmato, corretto e aggiornato*» (Corte cost. n. n. 62/2020).

Per altro verso, poi, l'Ente regionale ha affermato come, “*se è pur vero che una relazione tecnica che si fondi su stime generiche o valutazioni apodittiche possa diventare indizio dell'irragionevolezza delle stime di spesa - pur non costituendo presunzione assoluta dell'inadeguatezza delle risorse stanziare - è altrettanto vero che occorre considerare anche l'arco temporale su cui insiste il provvedimento proposto, ovvero l'effettiva complessità delle innovazioni legislative*”; inoltre, si è proceduto alla considerazione secondo la quale “*la Corte Costituzionale si è limitata a confinarsi entro un controllo dichiaratamente “estrinseco” sulla congruità delle decisioni di allocazione delle risorse, nell'ottica di espungere dall'ordinamento previsioni presentate come manifestamente irragionevoli, in quanto - per le scelte di allocazione delle risorse - vige comunque l'articolo 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che esclude «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»*”.

In argomento, la Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente; tuttavia, la medesima, pur consapevole delle difficoltà connesse all'arco temporale di riferimento della presente relazione, cioè l'esercizio 2020, per quanto concerne l'effettiva complessità delle innovazioni legislative, in buona parte caratterizzate dall'esigenza di rispondere in tempi rapidi alle urgenze collegate all'emergenza sanitaria da Covid-2019, e fermo il rango di diritti fondamentali “incomprimibili” delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte proprio dalla pandemia, non può che richiamare

quanto, peraltro, già ricordato dallo stesso Ente nelle predette controdeduzioni, in merito alla irrinunciabile necessità di bilanciare esigenze di bilancio e garanzia dei diritti, con conseguente vincolo del legislatore – consapevole del limite delle risorse disponibili – a scelte «coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale».

Del resto, come pure l'Ente ha precisato, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire che il rispetto del canone costituzionale di copertura finanziaria non può garantirsi con la mera corrispondenza numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, richiedendo una necessaria valutazione sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio (Corte cost. n. 227/2019).

Insomma, se è vero che è il canone della ragionevolezza a dover orientare il legislatore, lo stesso non può che trovare espressione proprio nella relazione tecnico-finanziaria che accompagna il provvedimento legislativo, dalla quale è necessario che si deduca l'applicazione del predetto canone che dovrebbe, pertanto, ispirare le varie scelte poste in essere dal legislatore in conformità alla normativa di riferimento.

Motivo in più per cui, come del resto lo stesso legislatore ha ancora voluto riaffermare, fermo il potere discrezionale del Consiglio regionale nelle scelte politiche, la relazione tecnica dei provvedimenti legislativi adottati non potrà risultare generica e priva di quegli elementi che la stessa disciplina di riferimento prevede debba contenere.

D'altro canto, poi, il richiamo, piuttosto generico, fatto nella parte introduttiva delle controdeduzioni in esame, ai c.d. diritti fondamentali "incomprimibili" non può certo valere come ragione diffusa per una non adeguata applicazione delle regole di cui all'art. 81 della Costituzione in merito alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, che, fermo il canone della ragionevolezza, sono il perimetro entro il quale il legislatore regionale può esercitare la propria discrezionalità politica.

Nell'ambito del contraddittorio orale, tenutosi durante l'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, è intervenuto, in primo luogo, il Presidente del Consiglio regionale, il quale, in particolare, ha evidenziato come, soprattutto nella prima fase dell'emergenza

sanitaria da Covid-19, da parte dell'Amministrazione regionale si rendeva necessaria una immediatezza nella risposta politica legata prettamente agli aspetti emergenziali; in tal senso, si è cercato di fornire risposte complete alle esigenze dei territori, pur se si sarebbe potuto fare meglio, ma sovente la politica deve dare risposte concrete e rapide. Inoltre, il Presidente del Consiglio regionale, per quanto riguarda le puntualizzazioni emerse dalla relazione, ha ricordato che il legislatore nazionale, nell'ambito della redazione del D.L. n. 174/2012, faceva riferimento a precisazioni ben definite in materia di equilibrio di bilancio regionale; tuttavia, il Consiglio regionale del Piemonte non si è ancora adeguato a tale dettame normativo su alcune parti dello Statuto e del Regolamento del Consiglio regionale, come peraltro evidenziato dalla relazione della Sezione; a tal proposito, è stato riferito che il Consiglio regionale attualmente sta ponendo in essere una modifica a tale Regolamento che necessita di una velocizzazione ed una sburocratizzazione a livello legislativo. In particolare, sul tema, è stato precisato che l'attuale Regolamento del Consiglio regionale conduce ad un rallentamento che determina l'emissione difforme delle leggi regionali rispetto alle richieste poste in campo dal legislatore nazionale con particolare riferimento agli equilibri di bilancio e alle puntualizzazioni afferenti alle coperture finanziarie; allo stato, il Consiglio regionale sta affrontando tali nodi critici in maniera tale da poter dare risposte concrete al Consiglio stesso e alla Giunta.

All'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, è poi intervenuto l'Assessore al Bilancio della Regione Piemonte, il quale ha sviluppato due considerazioni; la prima è relativa alla circostanza che il primo principio ispiratore è rappresentato dal fatto che le azioni politiche della Regione devono essere sempre mediate dalle necessità del bilancio e, in particolare, dall'esigenza di continuare a diminuire il disavanzo di amministrazione secondo le indicazioni della Corte dei conti; la seconda attiene all'intreccio tra il valore della dignità e gli equilibri di bilancio, e, in tal senso, l'Assessore ha precisato che le risorse della Regione sono modeste a fronte di una vastità di problemi, ma lo sforzo comune è volto all'impiego di energie finanziarie in modo tale che nessun cittadino si senta ferito nella propria dignità.

È stato poi affrontato un aspetto, posto dal Magistrato istruttore, e relativo a quella che parrebbe una discrasia fra quanto previsto dagli artt. 14 e 18 della L.R. n. 13/2020, in tema di interventi finalizzati a contrastare le difficoltà economiche connesse all'emergenza sanitaria, in relazione alle fonti di finanziamento di tali interventi, e quanto emerso dal bilancio gestionale in fase di attività propedeutiche al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020; sul punto, si è ritenuto di rinviare agli approfondimenti che verranno ulteriormente svolti in sede di giudizio di parificazione.

È intervenuto, nell'ambito del contraddittorio orale all'adunanza del 22 giugno 2021, anche il Segretario generale del Consiglio regionale, che ha riferito come il Consiglio regionale per il 2021 si sia proposto di puntare su una forte collaborazione con la Giunta e l'Assessorato al Bilancio e con tutte le altre Direzioni regionali, perché cercare di lavorare sinergicamente prima e all'atto della redazione della legge costituisce il modo migliore per operare correttamente insieme.

Infine, è intervenuto il Direttore del Settore Risorse Finanziarie, il quale, in via preliminare, ha precisato che l'Amministrazione regionale ha posto in essere l'aggiornamento del flusso procedurale le cui schede hanno raggiunto il massimo della precisione ed evoluzione e, difficilmente, potranno essere ulteriormente migliorabili.

A tal proposito il Direttore ha evidenziato che il problema connesso alla compilazione di tali schede di rilevazione del flusso documentale sta diventando sostanzialmente un problema "di cultura"; infatti, gli attori che devono provvedere alla redazione delle stesse sono rappresentati dai dipendenti delle Direzioni regionali che, talvolta, percepiscono la loro compilazione come un mero adempimento. In realtà, gli aspetti legati alla redazione del contenuto delle schede comporterebbero, a monte, un apporto formativo, culturale e di sensibilizzazione decisamente maggiore. Peraltro, nella realtà regionale esistono leggi molto settoriali rispetto alle quali la Direzione Finanze non può avere una piena cognizione relativamente ai funzionamenti di dettaglio.

Il Direttore, infine, ha concordato con il Presidente del Consiglio regionale sul fatto che, soprattutto lo scorso anno per motivi contingenti, la Regione aveva l'esigenza di

porre in essere leggi veloci dettate dallo stato emergenziale. Tuttavia, vi sono casi in cui l'organo politico deve comprendere che, prima di proporre una norma, è necessario verificare se esistono effettivamente le coperture; tale problematica investe sia l'organo funzionariale che le strutture regionali che devono imparare a collaborare insieme.

Per quanto concerne le varie controdeduzioni formulate a riscontro del deferimento o durante il contraddittorio orale all'adunanza del 22 giugno 2021 specificatamente riferite ai diversi provvedimenti legislativi, si rinvia al prossimo paragrafo che esamina le singole leggi regionali.

5. Esame delle singole leggi regionali

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

Legge Regionale n. 1 dell'11 febbraio 2020 (entrata in vigore il 13 febbraio 2020)

Intesa interregionale tra le regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte, per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di navigazione interna sul fiume Po e idrovie collegate. Ratifica ai sensi dell'articolo 117, comma ottavo della Costituzione

Il disegno di legge n. 43 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 3 ottobre 2019.

La L.R. n. 1/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 7 del 13 febbraio 2020 ed è entrata in vigore in data 13 febbraio 2020.

La legge n. 1/2020 ha la finalità di ratificare l'intesa interregionale tra le Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte, per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di navigazione interna sul fiume Po e idrovie

collegate, sulla base di una nuova convenzione basata sulle nuove esigenze di programmazione e sviluppo delle reti di navigazione interna, sulla disponibilità di finanziamenti e sui diversi tempi di attuazione delle opere, nonché su un diverso riparto degli oneri per il funzionamento dell'Intesa stessa. In particolare, il Piemonte ha evidenziato alle altre Regioni partecipanti all'Intesa, la necessità di operare una revisione dei contenuti della precedente Convenzione, correlata alla L.R. n. 28/1995, al fine di ridurre la propria quota di partecipazione, considerando la mancanza di effetti diretti, nel breve e medio termine, delle azioni previste dal programma dell'Intesa sul proprio territorio. Conseguentemente nel testo normativo è stata inserita una disposizione che prevede, a carico della Regione Piemonte, una quota annua ordinaria simbolica di partecipazione all'Intesa dello 0,1%, da applicarsi nel periodo breve e medio e, comunque, sino a quando il tracciato della via di navigazione posto in territorio piemontese non sarà reso conforme ai requisiti previsti per le infrastrutture di trasporto di cui alle disposizioni regolamentari europee.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

La legge, all'art. 3 (“Disposizioni finanziarie”), quantifica gli effetti finanziari come segue:

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 44.000,00 per l'anno 2020, in euro 13.000,00 per l'anno 2021 ed in euro 13.000,00 per l'anno 2022, si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità), programma 10.03 (Trasporto per vie d'acqua), titolo I (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2020-2022.

2. Gli oneri quantificati in euro 44.000,00 sono da ritenersi comprensivi, oltre che della quota per l'annualità 2020, anche delle quote per le annualità 2017, 2018 e 2019”.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione trasporti, Settore pianificazione e programmazione trasporti e infrastrutture.

Con riguardo alla legge in parola, si osserva come la modalità di copertura finanziaria prescelta per gli oneri emergenti, connessi alla partecipazione della Regione Piemonte all'Intesa, sia quella del rinvio alla missione e al programma di riferimento del bilancio di previsione 2020-2022, con tutte le criticità già sopra ricordate (v., *supra*, Par. n. 4.4); tuttavia, nella relazione tecnico-finanziaria viene chiarito che le risorse necessarie erano state già previste in bilancio con riguardo alla precedente legge n. 28/1995, che viene abrogata da quella in esame, per cui, in questo caso, sembrerebbe essere data dimostrazione della effettiva disponibilità delle risorse nel Capitolo in questione.

Non risulta, invece, del tutto chiaro come sia possibile che con gli oneri quantificati in euro 44.000,00 per l'anno 2020 si faccia fronte, oltre che alla quota per l'annualità 2020, anche alle quote per le annualità 2017, 2018 e 2019;

Sul punto, pertanto, si è richiesto all'Ente di meglio precisare questo aspetto in fase di riscontro al deferimento; si dà atto che sia in fase di controdeduzioni al deferimento che durante il contraddittorio orale all'adunanza del 22 giugno 2021, la Regione, in argomento, non ha fornito i chiarimenti richiesti.

Legge Regionale n. 2 del 14 febbraio 2020 (entrata in vigore il 20 febbraio 2020)

Norme relative al finanziamento della Città della Salute e della Scienza di Novara

Il disegno di legge n. 62 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 21 novembre 2019.

La L.R. n. 2/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 8 ed è entrata in vigore in data 20 febbraio 2020.

La L.R. n. 2 ha la finalità di recepire le prescrizioni di cui al parere di competenza del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute che ha posto come condizione necessaria per procedere alla richiesta di ammissione al finanziamento statale, nell'ambito dei fondi di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988, per l'intervento di realizzazione della "Città della salute e della scienza" di Novara, da realizzarsi tramite contratto di partenariato pubblico privato, l'approvazione di una norma regionale che garantisca l'integrale copertura dell'onere relativo al canone di disponibilità dell'opera in carico all'Azienda ospedaliera universitaria Maggiore della Carità di Novara per tutto il periodo di durata del contratto di partenariato pubblico privato, qualora l'Azienda non disponga di risorse proprie per far fronte a detto canone.

Conseguentemente con la L.R. n. 2/2020, la Regione Piemonte si pone quale garante degli impegni contrattuali assunti dall'Azienda ospedaliera universitaria di Novara a copertura dell'importo relativo al canone di disponibilità. La Regione dovrà, pertanto, provvedere all'adozione degli atti di impegno necessari nei confronti dell'Azienda, qualora i risultati attesi da risparmi e dai ricavi per alienazioni non arrivino a coprire l'ammontare del canone di disponibilità.

Gli atti che hanno portato all'approvazione della legge in esame sono di seguito elencati:

- con deliberazione del Consiglio regionale 19 giugno 2007, n. 131-23049, la Regione ha approvato il programma degli investimenti in edilizia e attrezzature sanitarie per l'attivazione delle procedure di sottoscrizione di un nuovo accordo di programma tra

Stato e Regione a valere sui fondi di cui all'articolo 20 della Legge n. 67/1988 che individua un Polo ospedaliero della Città della Salute e della Scienza di Novara;

- in data 16 settembre 2015, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute ha espresso parere positivo sul documento programmatico della Città della Salute e della Scienza di Novara;

- con deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2017, n. 1-5911, la Regione Piemonte ha approvato il documento programmatico sugli investimenti straordinari per l'ammodernamento strutturale, tecnologico ed organizzativo del servizio sanitario della Regione Piemonte aggiornamento 2017 "Realizzazione Nuova Città della Salute e della Scienza di Novara", ai sensi dell'articolo 20 della Legge n. 67/1988, successivamente rettificato con deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2017, n. 3-5999;

- in data 14 febbraio 2018 è stato siglato un accordo di programma integrativo ai sensi dell'articolo 5 bis del D.Lgs. n. 502/9 2 tra il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Regione Piemonte, per consentire l'attivazione delle procedure di competenza regionale relative al settore degli investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie. Oggetto del citato accordo è la realizzazione della Città della Salute e della Scienza di Novara per un importo complessivo di euro 320.290.000,00, di cui euro 95.375.350,00 a carico dello Stato, euro 5.274.649,86 a carico della Regione ed euro 219.640.000,00 a carico del privato;

- con determinazione dirigenziale regionale 21 gennaio 2019, n. 50, è stata richiesta al Ministero della salute l'ammissione al finanziamento per la realizzazione della Nuova Città della Salute e della Scienza di Novara (intervento 1 - Realizzazione edifici e bonifica area) - Importo complessivo di euro 320.290.000,00;

- con determina dirigenziale regionale 20 febbraio 2019, n. 131, è stata integrata, ai fini dell'ammissione al finanziamento, la precedente determinazione n. 50/2019;

- con deliberazione 5 marzo 2019, n. 191, l'AOU Maggiore della Carità di Novara ha ritenuto fattibile, sotto il profilo della sostenibilità economica, la realizzazione della Città della Salute e della Scienza di Novara con contratto di partenariato pubblico

privato, nel quale il contributo pubblico è costituito dal finanziamento *ex* articolo 20 della Legge n. 67/1988;

- in data 2 aprile 2019, si è tenuto presso il Ministero della salute un incontro tecnico fra Ministero della salute, AOU Maggiore della Carità di Novara e Regione Piemonte nel quale è stato richiesto di fornire ulteriori chiarimenti, precisazioni e un quadro aggiornato in ordine alla sostenibilità dell'intervento finalizzato alla realizzazione della Nuova Città della Salute e della Scienza di Novara, finanziato *ex* articolo 20 della Legge n. 67/1988;

- in data 10 aprile 2019, l'AOU Maggiore della Carità di Novara ha inoltrato al settore competente della Regione Piemonte una relazione di approfondimento, con allegato prospetto sinottico, relativa alla sostenibilità della Nuova Città della Salute e della Scienza di Novara, indicando le risorse finanziarie necessarie per realizzare l'intervento e i criteri/parametri sulla base dei quali è stato costruito il piano economico finanziario, per un costo complessivo di costruzione pari ad euro 320.290.000,00;

- con deliberazione della Giunta regionale 22 maggio 2019, n. 2-9051, la Regione Piemonte ha confermato, quale modalità realizzativa della Città della Salute e della Scienza di Novara, il partenariato pubblico privato (PPP) e ha preso atto della sostenibilità del progetto;

- in data 19 settembre 2019, la Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute ha trasmesso il parere del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute, relativo all'intervento della Città della Salute e della Scienza di Novara, da realizzare attraverso un contratto di partenariato pubblico privato, nel quale è stato chiesto alla Regione Piemonte di approvare una norma regionale che preveda la copertura del canone di disponibilità per l'intero periodo di durata del contratto di PPP, a garanzia della copertura dell'importo medesimo qualora l'Azienda non disponga di proprie risorse per farvi fronte;

- con la deliberazione 6 dicembre 2019, n. 13-638, la Giunta regionale ha approvato, in conformità alle previsioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g), dello Statuto della Cassa depositi e prestiti e dell'articolo 5, comma 8, del Decreto-legge n. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326, lo Schema di protocollo d'intesa per lo svolgimento di attività di cooperazione tra Regione Piemonte e Cassa depositi e prestiti, per un periodo di 24 mesi, eventualmente prorogabili;
- il protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Cassa depositi e prestiti è a titolo gratuito e non comporta oneri a carico del bilancio regionale;
- in data 27 dicembre 2019, Cassa depositi e prestiti e Regione Piemonte hanno sottoscritto il protocollo d'intesa in merito al progetto della Città della Salute e della Scienza di Novara, che prevede, nella prima fase della collaborazione, una valutazione delle condizioni e delle ipotesi (tasso di interesse, durata e profilo di rimborso del finanziamento, DSCR) assunte nel piano economico finanziario del progetto ai fini della verifica e della conferma della congruità e della ragionevolezza delle stesse in relazione alle correnti condizioni di mercato per operazioni comparabili;
- Cassa depositi e prestiti ha ritenuto opportuno condurre un'informale consultazione con alcuni istituti di credito (quattro italiani e tre internazionali) a cui è stato inviato un sintetico documento illustrativo del progetto, contenente le ipotesi finanziarie del piano economico finanziario 2016, elaborato dalla Regione/Azienda ospedaliera universitaria Maggiore della Carità di Novara;
- in particolare, Cassa depositi e prestiti ha svolto la valutazione delle ipotesi finanziarie (tasso di interesse, durata e profilo di rimborso del finanziamento, DSCR) assunte nel piano economico finanziario 2016, ai fini della conferma della ragionevolezza delle stesse in relazione alle correnti condizioni di mercato per operazioni comparabili;
- l'analisi svolta da Cassa depositi e prestiti non ha avuto lo scopo di valutare il livello del canone di disponibilità ipotizzato nel piano economico finanziario 2016, dal momento che quest'ultimo dipende da molti fattori compresi quelli tecnici (tempi e costi di realizzazione), gestionali (costi di esercizio), rischi trasferiti oltre a quelli

strettamente connessi al finanziamento (capitale proprio e capitale di credito) del progetto;

- sulla base delle risultanze della consultazione effettuata con gli istituti di credito, è parere di Cassa depositi e prestiti che le ipotesi adottate nel piano economico finanziario 2016 appaiono definire, se valutate nel loro complesso, uno scenario di potenziale indebitamento del progetto, ragionevolmente coerente con le condizioni di mercato per il finanziamento di progetti comparabili. Sebbene il margine ipotizzato per linea senior appaia leggermente prudentiale, la consultazione ha evidenziato una generale riluttanza delle banche a sottoscrivere operazioni di finanziamento con durata superiore a 20 anni oltre ad una preferenza per strutture Mini-per che comporterebbero margini più contenuti nei primi 7-10 anni a fronte, tuttavia, di un rischio di rifinanziamento del debito residuo.

L'approvazione della legge avviene in periodo di esercizio provvisorio del bilancio, circostanza che comunque non limita l'utilizzo delle risorse in quanto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della Legge regionale n. 24/2019, non sono soggetti alle limitazioni previste dall'esercizio provvisorio medesimo gli stanziamenti relativi alle spese e trasferimenti necessari al settore della sanità.

Inoltre, vista la durata del contratto di partenariato superiore al triennio considerato dal bilancio 2019-2021, la Giunta regionale, in tutti gli esercizi superiori al triennio, dovrà assicurare la continuità del meccanismo di autorizzazione della spesa nelle modalità previste dall'articolo 1 della L.R. n. 2/2020.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione sanità, Settore politiche degli investimenti e Settore programmazione economico-finanziaria.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 2, sancisce che *“dalla presente legge non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale in quanto la copertura è garantita dalle risorse del fondo sanitario indistinto assegnate annualmente alla Regione”*.

In particolare, sul punto, nella relazione tecnico-finanziaria, si giustifica tale clausola, con conseguente assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto la copertura degli impegni assunti sarebbe garantita dalle risorse del fondo sanitario indistinto assegnate annualmente alla Regione negli esercizi in cui sarà pagato il canone di disponibilità, che sarà comunque esigibile dalla data in cui sarà resa disponibile la nuova struttura.

Tuttavia, nella medesima relazione tecnico-finanziaria non viene, altresì, data dimostrazione della capienza di tale voce, che risulta piuttosto significativa, nell'ambito del c.d. fondo sanitario indistinto, il quale, peraltro, viene assegnato annualmente alle Regioni per finalità che non paiono ricomprendere quelle, eccezionali e precipue, di cui alla legge in esame, ma risultano piuttosto connesse al finanziamento della spesa sanitaria corrente indistinta a favore delle ASL, delle AO e delle AOU ai fini della gestione del servizio sanitario regionale; sul punto, pertanto, si è richiesto all'Ente di meglio precisare questo aspetto in fase di riscontro al deferimento.

Inoltre, si segnala che, dalla formulazione della disposizione di cui all'art. 1 della legge in esame non risulta nemmeno chiara l'esatta quantificazione dell'onere finanziario che deriverebbe dall'operazione prevista, in quanto il comma 4 individua in euro 23.000.000,00 oltre all'indicizzazione il valore annuo massimo stanziato, ma senza precisare la durata del contratto di partenariato pubblico privato e, quindi, il numero delle annualità previste in relazione al pagamento del canone di disponibilità; anche su questo aspetto, pertanto, si è richiesto all'Ente di procedere alle necessarie precisazioni in fase di riscontro al deferimento.

In realtà, l'intera operazione sembrerebbe essere riconducibile ad un'assunzione di garanzia da parte della Regione nei confronti dell'Azienda ospedaliero universitaria Maggiore della Carità di Novara, qualora quest'ultima non riesca a procedere con il pagamento del canone annuo previsto dal contratto di partenariato pubblico privato ai fini della realizzazione della Città della Scienza e della Salute di Novara, come da richiesta espressa formulata dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute quale condizione necessaria per l'ammissione al finanziamento statale; in tal senso, peraltro, le modalità di contabilizzazione dell'operazione in parola come individuate nella disposizione della legge in esame non paiono del tutto coerenti con la natura giuridica della stessa. Si è, pertanto, richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti sul punto in sede di riscontro al deferimento.

Nelle controdeduzioni al deferimento trasmesse dall'Ente, in argomento, la Regione ha fornito il seguente riscontro:

“La norma ha recepito le prescrizioni obbligatorie di cui al parere del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del Ministero della salute, condizione necessaria per procedere alla richiesta di ammissione al finanziamento dell'intervento “Città della salute e della scienza” di Novara.

La Regione Piemonte si è necessariamente posta quale garante degli impegni assunti dall'Azienda ospedaliera universitaria di Novara a copertura dell'importo relativo al canone di disponibilità qualora l'Azienda non disponga di risorse proprie per far fronte a detto canone.

Tale garanzia, secondo quanto riportato nel parere del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del Ministero della salute, deve configurarsi come uno specifico provvedimento regionale di assunzione dell'onere per il differenziale eventualmente non coperto dall'AOU di Novara per tutto l'arco temporale del partenariato pubblico privato (definito in 26 anni).

La Regione dovrà, pertanto, provvedere all'adozione degli atti di impegno necessari nei confronti dell'AOU di Novara, qualora i risultati attesi da ricavi per alienazioni, risparmi e altri ricavi non arrivino a coprire l'ammontare del canone di disponibilità.

Già ad oggi, del resto, è ammessa la copertura degli eventuali disavanzi economico/finanziari delle Aziende del SSR con risorse del Fondo Sanitario Indistinto”.

La Sezione prende atto di quanto comunicato, pur tuttavia evidenziando che non vi è stato preciso riscontro da parte dell'Ente circa l'eventuale dimostrazione della effettiva disponibilità nel Fondo sanitario indistinto, che, se pure, di norma, di notevole consistenza, e pertanto, si deve presumere, con la necessaria capienza, risulta finalizzato al finanziamento della spesa sanitaria corrente indistinta a favore delle ASL, delle AO e delle AOU per la gestione del servizio sanitario regionale.

Quanto alle modalità di contabilizzazione dell'intera operazione si rinvia agli ulteriori approfondimenti svolti in argomento nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020.

Legge Regionale n. 3 del 26 febbraio 2020 (entrata in vigore il 12 marzo 2020)

Modifica all'articolo 16 della legge regionale 22 gennaio 2019, n. 1 (Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)

La legge regionale n. 3/2020 è un testo normativo derivante dall'unificazione del disegno di legge n. 81 del 7 febbraio 2020 presentato dalla Giunta Regionale e della proposta di legge n. 58 del 13 novembre 2019 di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 3/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale n. 9 ed entrata in vigore in data 12 marzo 2020.

Le due proposte di legge sono state assegnate, per un esame congiunto, alla III e V Commissione consiliare e sui provvedimenti si è espresso il Consiglio per le autonomie

locali (CAL). Il Cal, in data 5 febbraio 2020, ha deliberato un parere condizionato in ordine ad entrambi i provvedimenti in esame, evidenziando la necessità che la nuova disposizione, derivante dall'unificazione dei due testi, dovesse prevedere una differenziazione tra le aree montane e quelle di pianura stabilendo una deroga temporale più ampia per le prime, nonché l'obbligo, nell'esercizio della deroga, di attenersi alle indicazioni regionali fornite dalle autorità competenti (c.d. semaforo).

La L.R. n. 3/2020 persegue l'obiettivo di derogare al divieto di abbruciamento di materiale vegetale, nel periodo compreso tra il 1° novembre e il 31 marzo dell'anno successivo, limitatamente all'abbruciamento dei residui colturali per un massimo di trenta giorni, anche non continuativi, per i comuni montani e per un massimo di quindici giorni, anche non continuativi, per le aree di pianura, al fine di agevolare i castanicoltori ed i frutticultori che, dopo la raccolta, nei mesi autunnali, hanno soltanto i fuochi controllati di rami e foglie come unica possibilità per eliminare il residuo e per concimare i terreni.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli

uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione agricoltura e cibo.

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

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di modifica di natura ordinamentale della L.R. n. 1/2019.

Legge Regionale n. 4 del 26 febbraio 2020 (entrata in vigore il 13 marzo 2020)

Istituzione del Comitato regionale per i diritti umani e civili e della giornata regionale della pace.

La proposta di legge n. 57 è stata presentata dalle Consigliere e dai Consiglieri in data 12 novembre 2019.

La L.R. n. 4/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 9 ed è entrata in vigore in data 13 marzo 2020.

La L.R. n. 4/2020 ha la finalità di sostenere le iniziative volte a promuovere la cultura della pace, della solidarietà e del riconoscimento dei diritti umani e civili in attuazione degli articoli 2, 3 e 11 della Costituzione e degli articoli 2, comma 3, e 11 dello Statuto regionale, nonché in armonia con i principi della Legge regionale 17 agosto 1995, n. 67 (Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale).

La legge intende conferire maggiore stabilità agli interventi e alle azioni del Comitato regionale per i diritti umani, istituito il 9 dicembre 2014 con deliberazione del Consiglio regionale, attraverso il riconoscimento legislativo del medesimo. La Regione, in particolare, si pone l'obiettivo di ampliare e consolidare il suo impegno nella promozione e nella tutela dei diritti umani e civili, anche in considerazione dell'attuale periodo storico nel quale è sempre più sentita la necessità di far conoscere, rendere effettivi e garantire con maggior forza i diritti civili riconosciuti dalla Costituzione a tutte le persone fisiche e richiamati dal preambolo dello Statuto della Regione

Piemonte, che vede quale fonte di ispirazione la “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo”. La legge, inoltre, istituisce la “Giornata regionale per la pace” che si celebra in data che verrà individuata dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall’Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

La legge all’art. 9 (“Disposizioni finanziarie”) disciplina gli effetti finanziari come segue:

“1. Agli oneri derivanti dall’applicazione della presente legge, stimati in 30.000,00 euro per ciascun anno del triennio 2020 - 2022 si fa fronte con le risorse già allocate nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01.01 "Organi istituzionali" del bilancio di previsione finanziario 2020 - 2022.

2. Per gli esercizi successivi al 2022, agli oneri derivanti dall’attuazione della presente legge si fa fronte nell’ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

3. Il Comitato per la sua attività si avvale inoltre delle risorse umane, strumentali e finanziarie del Consiglio regionale già disciplinate nella legislazione vigente, secondo le modalità definite dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale”.

In argomento, occorre osservare, in primo luogo, come, nella relazione tecnico-finanziaria, viene specificato che il Comitato in parola, in realtà precedentemente istituito con deliberazione del Consiglio regionale 9 dicembre 2014, n. 32-40690,

disponeva già di una dotazione finanziaria presente in alcuni Capitoli della missione e programma sopra richiamati del bilancio del Consiglio regionale (che fonda la propria disponibilità di risorse attraverso il trasferimento da parte del bilancio della Regione) e pari ad euro 80.000,00 complessivi per ciascun anno; a seguito dell'approvazione di uno specifico emendamento della legge in esame, la previsione iniziale è stata rivista in riduzione passando dall'importo di euro 80.000,00 annui all'importo di euro 30.000,00 annui, a partire dall'esercizio 2020, e ciò nonostante il Comitato, così come previsto dalla legge in parola, sembrerebbe essere stato potenziato nelle proprie funzioni, sia in relazione alle attività connesse alla valorizzazione dei diritti umani sia in relazione all'organizzazione della "Giornata regionale per la pace".

Sul punto, sempre nella relazione tecnico-finanziaria, si afferma che si è proceduto ad una "stima parametrica" delle iniziative inserite nei programmi di attività del Comitato stesso, approvati negli anni precedenti dall'Ufficio di Presidenza regionale e attualizzati in base alle nuove esigenze indicate nella legge in esame.

Tuttavia, non viene chiarito in cosa è consistita l'operazione di "stima parametrica" in parola, a seguito della quale si è potuto arrivare ad una quantificazione degli oneri finanziari, peraltro in riduzione rispetto alla quantificazione già prevista negli anni precedenti, pur a fronte di quella che, nella "ratio" del legislatore regionale, è apparsa una rivisitazione del Comitato ai fini di un potenziamento e una rivitalizzazione delle proprie funzioni.

Sul punto, pertanto, si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti in sede di riscontro al deferimento.

In argomento, nell'ambito del contraddittorio orale durante l'adunanza del 22 giugno 2021, il Segretario generale del Consiglio regionale ha precisato che molte volte le associazioni propongono delle iniziative e, talvolta, la risposta del territorio non è sempre facilmente riscontrabile; in tal senso il rinvio al bilancio è stato fatto nei termini sopra individuati perché risultava difficoltoso individuare esattamente la quantificazione dei relativi oneri.

La Sezione prende atto delle possibili difficoltà che possono presentarsi nell'*iter* legislativo in relazione agli aspetti finanziari oggetto di esame della presente relazione; tuttavia, raccomanda all'Ente per il futuro, anche attraverso la valorizzazione delle novità al flusso documentale introdotte a fine 2020, e sopra ricordate, di voler porre in essere lo sforzo organizzativo per addivenire a soluzioni il più possibile compatibili con la disciplina vigente sul tema come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale e contabile.

Legge Regionale n. 5 del 12 marzo 2020 (entrata in vigore il 19 marzo 2020)

Modifiche all'articolo 91 *bis* della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)

Il disegno di legge n. 84/2020 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 26 febbraio 2020.

La L.R. n. 5/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 12 ed è entrata in vigore in data 19 marzo 2020.

La L.R. n. 5/2020 introduce alcune modifiche alla L.R. n. 56/1977, in merito alla composizione della Commissione regionale per gli insediamenti d'interesse storico-artistico, paesaggistico o documentario, di cui all'articolo 91 *bis* della medesima L.R. n. 56/1977, al fine di adeguarla alla mutata organizzazione amministrativa delle soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio a seguito della riforma delle strutture periferiche del MiBACT.

Con la L.R. n. 5/2020 le soprintendenze sono organizzate in tre distinti organismi con competenza per materia, estesa all'intero comparto dei beni archeologici, dei beni architettonici e dei beni paesaggistici, e competenza per territorio, limitata ad ambiti sub-regionali: la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Torino; la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Alessandria, Asti e Cuneo; la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall’Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine all’effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell’intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all’art. 2, sancisce che *“dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di mere modifiche al comma 3 dell’art. 91 *bis* della legge n. 56/1977, e ciò anche in considerazione della circostanza che la partecipazione ai lavori della Commissione regionale per gli insediamenti d’interesse storico-artistico, paesaggistico o documentario, di cui alla predetta disposizione, da parte dei Soprintendenti permane a titolo gratuito.

Legge Regionale n. 6 del 12 marzo 2020 (entrata in vigore il 3 aprile 2020)

Modifiche alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 (Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. Modifiche della legge regionale 31 ottobre 2007, n. 20 “Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri”)

La L.R. n. 6/2020 è un testo normativo derivante dall'unificazione della proposta di legge n. 5 del 5 settembre 2019 e della proposta di legge n. 75 del 22 febbraio 2020, di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 6/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 12 ed è entrata in vigore in data 3 aprile 2020.

Si tratta di una norma di coordinamento tecnico volta ad introdurre una disciplina relativa al trasporto della salma dal luogo del decesso al luogo di osservazione (abitazione privata, casa del commiato ovvero strutture già definite all'articolo 3 della legge regionale n. 15/2011), indipendentemente dall'avvenuto accertamento della morte, previo il rilascio della certificazione del medico dal quale risulti l'assenza di pregiudizio per la salute pubblica e di sospetto di reato.

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione sanità, Settore prevenzione e veterinaria.

La clausola di neutralità finanziaria, di cui all'art. 4, sancisce che *“dalla presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di modifiche ordinamentali della legislazione previgente di settore che non comportano alcun riflesso sul bilancio regionale.

Legge Regionale n. 9 del 17 aprile 2020 (entrata in vigore il 17/04/2020)

Modifiche alla legge regionale 14 aprile 2003, n. 7 (Disposizioni in materia di protezione civile)

Il disegno di legge n. 90 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 16 aprile 2020.

La L.R. n. 9/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 16 ed è entrata in vigore in data 17 aprile 2020.

La L.R. n. 9/2020 interviene in un contesto sociale particolare ed unico, caratterizzato dall'emergenza sanitaria derivante dal virus denominato SARS-CoV-2, al fine di contenere i rischi del contagio della malattia tra i cittadini piemontesi. Nello specifico, la presente legge opera intervenendo sull'articolo 4 della legge regionale 14 marzo 2003, n. 7, in materia di protezione civile, con la previsione dell'acquisto e distribuzione a favore di tutta la popolazione piemontese di mascherine ad uso sociale, utilizzando quota parte delle risorse donate dalle imprese piemontesi alla Regione per fronteggiare l'emergenza Covid-19.

A tal fine la L.R. n. 9/2020 autorizza la Regione ad apportare le variazioni di bilancio necessarie per fare confluire le risorse, ricevute sotto forma di liberalità su un conto corrente intestato alla Regione ed iscritte nella missione 13 (Tutela della salute), programma 13.07 (Ulteriori spese in materia sanitaria), nella missione 11 (Soccorso civile), programma 11.01 (Sistema di protezione civile) del bilancio di previsione finanziario 2020-2022, quale sede del bilancio più appropriata per l'iscrizione della spesa per l'acquisto delle mascherine. In particolare, è prevista la spesa, per la sola annualità 2020, pari ad euro 6 milioni per l'acquisto di circa quattro milioni e mezzo di mascherine, quale fabbisogno stimato per tutti i piemontesi. Le risorse sono state,

così, iscritte nell'apposito capitolo 111850, denominato "Acquisto di mascherine da distribuire alla popolazione piemontese a seguito dell'emergenza legata alla diffusione del covid-19" della missione 11, programma 11.01 del bilancio regionale.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva non dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018), anche se lo stesso documento è allegato agli atti inviati dalla Regione a questa Sezione.

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Relativamente alla copertura finanziaria, l'art. 1, comma 1 *ter* dispone che *"La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie variazioni di bilancio per le finalità di cui al comma 1 bis, nel limite massimo di euro 6 milioni per l'anno 2020, facendo fronte con una quota parte delle liberalità versate dalle imprese del territorio alla Regione Piemonte per l'Emergenza Coronavirus"*.

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

Peraltro, si dà atto che il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe

riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione. Sul punto, si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti in sede di riscontro al deferimento.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Si osserva, inoltre, che nella relazione tecnico-finanziaria della legge in esame, quanto alle modalità di copertura della spesa introdotta e finalizzata a far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-2019, di importo pari ad euro 6.000.000,00, per l'acquisto di mascherine ad uso sociale da distribuire all'intera popolazione piemontese (che, secondo una stima dei dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2019, risulta essere pari a circa 4,5 milioni di persone), si fa riferimento ad una variazione compensativa sull'anno 2020 di pari importo in relazione alla missione 13 (Tutela della salute), programma 13.07 (Ulteriori spese in materia sanitaria) nel bilancio di previsione 2020-2022, quale quota parte finanziata in entrata dalle risorse ricevute sotto forma di liberalità da parte delle imprese piemontesi per fronteggiare l'emergenza sanitaria, con conseguente implementazione del Capitolo 111850, denominato “Acquisto di mascherine da distribuire alla popolazione piemontese a seguito dell'emergenza legata alla diffusione del covid-2019”, della missione 11, programma 11.01 del bilancio regionale relativo al sistema di protezione civile.

In merito si è richiesto all'Ente di meglio precisare l'entità delle risorse complessive raccolte sotto forma di liberalità e se, nell'ambito della raccolta delle stesse, si fossero indicate specifiche finalità per il loro utilizzo.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha fornito le indicazioni richieste, segnalando che tutte le informazioni sul punto sono disponibili nella Sezione Trasparenza del sito istituzionale della Regione Piemonte, e facendo riferimento, per le modalità di rendicontazione dei fondi in parola, all'art. 99, comma 5, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, recante *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, convertito in Legge 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. Decreto *“Cura Italia”*), in forza del quale *“per le erogazioni liberali di cui al presente articolo, ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria attua apposita rendicontazione separata, per la quale è anche autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità. Al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19, tale separata rendicontazione dovrà essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet o, in assenza, su altro idoneo sito internet, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle suddette liberalità”*. Quanto, poi, alle finalità relative all'utilizzo di tali risorse raccolte sotto forma di liberalità, l'art. 99 citato, al comma 2-bis, prevede che *“il Dipartimento della protezione civile può destinare somme derivanti dalla raccolta delle donazioni liberali acquisite nei conti correnti bancari di cui all'articolo 99, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, al fine di provvedere al pagamento delle spese connesse alle acquisizioni di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale, previste dal comma 1, dell'articolo 122 del medesimo decreto-legge n. 18 del 2020, da parte del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, in relazione allo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020”*. In argomento la Regione ha trasmesso l'indicazione delle varie finalità a cui sono state indirizzate le risorse in parola, che appaiono sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla disposizione richiamata.

La Sezione prende atto di quanto comunicato dall'Ente.

Legge Regionale n. 10 del 28 aprile 2020 (entrata in vigore il 30/04/2020)

Disposizioni relative alla proroga e al differimento dei termini previsti in leggi regionali

Il disegno di legge n. 92 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 22 aprile 2020.

La L.R. n. 10/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 18 ed è entrata in vigore in data 30 aprile 2020.

La L.R. n. 10/2020, in considerazione dello stato di emergenza nazionale connesso alla diffusione del virus COVID-19 e anche a seguito della pubblicazione dei Decreti Legge n. 18 del 17/3/2020 e n. 23 dell'8/4/2020, interviene in tema di sospensione, proroga e differimento dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza, in merito a particolari situazioni temporali indicate puntualmente in leggi regionali. L'articolo 1 prevede che, in riferimento allo stato di emergenza dichiarato a seguito della diffusione epidemiologica causata dal COVID-19 e anche al fine di contenere gli effetti negativi che sta causando al contesto socio-economico regionale, la legge provvede a prorogare o differire alcuni termini previsti in leggi regionali che stabiliscono adempimenti a carico di pubbliche amministrazioni o privati. Gli articoli da 2 a 7 apportano modifiche ad alcune leggi regionali, prorogando i termini nelle stesse previsti, in materia di valorizzazione del paesaggio, di semplificazione, di attività estrattive, di IPAB e di tutela delle aree naturali e della biodiversità.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Agli atti, tuttavia, non risulta allegato alla documentazione pervenuta in fase istruttoria il parere preventivo sopra richiamato, né lo stesso risulta reperibile nel sito della Regione; si è richiesto, pertanto, di fornire riscontro sul punto in fase di risposta al deferimento.

In argomento, la Regione, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha così precisato:

“Il parere preventivo obbligatorio, di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile sui ddl in predisposizione, viene rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, a conclusione di un procedimento amministrativo che si avvia a seguito di una formale richiesta, che nel caso di specie – per cause probabilmente legate all'emergenza - non risulta pervenuta.

Non sono evidentemente ricevibili richieste postume di rilascio "ora per allora" in occasione dell'istruttoria per l'Attestazione finale dell'intero provvedimento.

Trattasi comunque di semplici “Disposizioni relative alla proroga e al differimento dei termini previsti in leggi regionali” e, nella stessa relazione, si precisa che “in considerazione dello stato di emergenza nazionale connesso alla diffusione del virus COVID-19, si propone il differimento o lo spostamento dei termini come descritti negli articoli seguenti, nell'ottica di ovviare alle difficoltà operative causate dalla situazione emergenziale e consentire, altresì, una più razionale e adeguata organizzazione degli adempimenti previsti”.

Tuttavia, sul punto, pur comprendendo che, nel caso di specie, probabilmente l'assenza del parere in parola è stata motivata dalla situazione emergenziale che richiedeva un intervento tempestivo, si raccomanda all'Ente per il futuro di procedere secondo l'iter predeterminato al fine della correttezza e completezza dello stesso, iter che prevede il rilascio del parere in questione quale adempimento non meramente formale ma sostanziale.

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione della Giunta regionale, Affari Attività legislativa e consulenza giuridica.

La legge in esame non ha previsto un'apposita clausola di invarianza finanziaria, in quanto trattasi di modifiche di carattere ordinamentale.

In argomento, si ritiene che nell'approvanda legge debba essere sempre inserita la clausola di invarianza finanziaria, qualora, in effetti, dalla relazione tecnico-finanziaria possa evincersi la dimostrazione che le disposizioni in essa contenute non comportino oneri a carico del bilancio regionale, proprio in quanto non è definibile a priori che le modifiche di carattere ordinamentale introdotte dalle nuove norme non siano in grado di generare nuovi o maggiori oneri; ed è pertanto necessario che dell'eventuale invarianza sia data dimostrazione nella relazione tecnico-finanziaria con corrispondente indicazione nella legge.

Legge Regionale n. 11 del 15 maggio 2020 (entrata in vigore il 5 giugno 2020)

Modifiche alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai Gruppi Consiliari)

La proposta di legge n. 96 del 11 maggio 2020 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 11/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 21 ed è entrata in vigore in data 5 giugno 2020.

La L.R. n. 11/2020, interviene per modificare la L.R. 8 giugno 1981, n. 20 in tema di risorse economiche destinate ai gruppi consiliari, permettendo all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di assegnare ai gruppi consiliari, incluso il gruppo misto, le risorse necessarie a consentire l'eventuale sostituzione delle dipendenti durante il periodo di congedo di maternità, nel rispetto del tetto di spesa per il personale dei gruppi consiliari. Le misure previste dalla legge sono finalizzate alla

tutela della maternità e alla valorizzazione del principio di parità tra i sessi, evitando discriminazioni basate sul genere già in fase di selezione del personale. Si prefiggono, pertanto, il contemperamento di una serie di diritti fondamentali riconosciuti dal nostro ordinamento, da quello della dipendente lavoratrice a veder tutelata la sua condizione di madre a quello di ogni consigliere di poter esercitare funzioni e prerogative senza essere penalizzato, disponendo cioè di tutte le risorse, anche umane, che l'ordinamento gli assicura.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva viene riferito che le risorse sono individuate nell'ambito *“del tetto di spesa per il personale dei gruppi consiliari introdotto dall'articolo 2, comma 1, lett. h) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come definito dalla deliberazione del 6 dicembre 2012 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della lr 20/1981, il parametro attualmente esistente per il trasferimento delle risorse ai gruppi consiliari per il loro personale è quello corrispondente, per ciascun consigliere e per ciascun componente del gruppo misto, al costo di un dipendente di categoria D, posizione economica D6. Con il comma 4 bis della lr 20/1981, la Regione ha stabilito che la quota di finanziamento corrispondente ad ogni consigliere appartenente al gruppo è ridotta del 50% per i consiglieri che rivestono la carica di Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, di vicepresidente del Consiglio regionale e di assessore regionale. La spesa regionale per il personale dei gruppi consiliari, quindi, si colloca ad un livello più basso rispetto al limite imposto dal legislatore statale e definito in sede di Conferenza delle regioni; utilizzando la possibilità di attingere a quanto si è rinunciato a trasferire ai gruppi consiliari, ma rimanendo all'interno del limite posto dalla normativa statale, la presente legge regionale prevede l'eventuale integrazione delle risorse a tali organismi ove necessario per la copertura degli oneri derivanti dalla sostituzione del loro personale in maternità. Per ciò che attiene alla quantificazione degli oneri, si segnala che la previsione del numero annuale di sostituzioni per maternità del personale dei gruppi consiliari e della incidenza del numero di mesi della stessa in un singolo anno assume, per sua natura, un carattere di assoluta imponderabilità; di conseguenza, anche la stima dei costi conseguenti*

risulta di difficile valutazione, anche in considerazione della variabilità delle tipologie di inquadramento del personale dipendente dei gruppi. La quantificazione degli oneri è stata, quindi, effettuata tenendo conto di valutazioni di natura prudenziale circa la stima del numero di sostituzioni ipotizzabili ed utilizzando il parametro teorico del costo di un dipendente di categoria D6, che rappresenta il trasferimento massimo assegnabile, rapportato alla durata del periodo di congedo di maternità obbligatorio. Sulla base dell'andamento del numero di congedi di maternità degli ultimi anni in rapporto al personale femminile in servizio presso i gruppi consiliari, risulta prudenzialmente verosimile la stima di quattro sostituzioni per maternità all'anno, per una spesa complessiva stimata di euro 100.000,00, calcolata sulla base del costo di una categoria D6, per la durata del periodo di congedo di maternità obbligatorio. La copertura finanziaria della spesa prevista per il 2020, pari a euro 100.000,00 viene assicurata dalle risorse presenti sul capitolo 19050 "Fondo di riserva per spese obbligatorie" del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2020-2022. La copertura degli oneri previsti per il biennio successivo al 2020 viene assicurata da corrispondenti riduzioni delle risorse stanziare nei capitoli di spesa per il personale del bilancio del Consiglio regionale, già iscritte nel capitolo 170000, destinato ai trasferimenti di risorse dalla Giunta al Consiglio regionale, all'interno della missione 01, programma 01.01 del bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Conseguentemente il Consiglio regionale provvederà alla necessaria rimodulazione dei capitoli del proprio bilancio, senza gravare sul bilancio regionale con nuovi ed ulteriori trasferimenti."

Sul testo finale del disegno di legge, approvato dall'Aula, è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

La legge, all'art. 2 ("Norma finanziaria") sancisce che "1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 100.000,00 per ciascun anno del

triennio 2020-2022, si fa fronte con le risorse stanziare all'interno della missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01 (Organi istituzionali), titolo I (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2020-2022".

In particolare, rispetto alle modalità di copertura degli oneri finanziari connessi alla novità legislativa introdotta dalla legge in esame, si osserva che nella relazione tecnico-finanziaria si fa riferimento, con riguardo agli esercizi 2021 e 2022, a somme già stanziare nel Capitolo 170000 della missione 01, programma 01.01, del bilancio di previsione 2020-2022, destinate ai trasferimenti dalla Giunta al Consiglio regionale, aggiungendosi che *"conseguentemente il Consiglio regionale provvederà alla necessaria rimodulazione dei capitoli del proprio bilancio"*.

In relazione a tale modalità di copertura, attraverso il rinvio al bilancio, non si può che evidenziare la criticità, già emersa nelle precedenti relazioni (v., *supra*, Par. n. 4.4), relativa alla mancanza della effettiva dimostrazione della reale disponibilità nel bilancio medesimo ai fini della copertura dei nuovi oneri; tant'è che la stessa relazione tecnico-finanziaria fa riferimento proprio alla necessità di rimodulazione dei capitoli, da cui peraltro sembrerebbe derivare la dimostrazione, al contrario, della indisponibilità delle risorse, almeno al momento dell'approvazione della legge in esame.

In argomento, peraltro, nell'ambito del contraddittorio orale durante l'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, il Segretario generale del Consiglio regionale ha evidenziato come, per la legge in esame, si è fatto rinvio alle norme di bilancio perché si era in difficoltà rispetto alle variabili legate alla maternità, la quale rappresenta uno di quelli elementi che, anche dal punto di vista statistico, presenta caratteristiche di variabilità.

La Sezione prende atto, ma, in tal senso, auspica e raccomanda all'Ente che, anche attraverso le novità al flusso procedurale introdotte con i provvedimenti di fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, si possa, per il futuro, ovviare a tali criticità.

Legge Regionale n. 12 del 15 maggio 2020 (entrata in vigore il 15/05/2020)

Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19

Il disegno di legge n. 97 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 12 maggio 2020.

La L.R. n. 12/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 7 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 20 ed è entrata in vigore in data 15 maggio 2020.

La L.R. n. 12/2020, in considerazione dello stato di emergenza nazionale connesso alla diffusione del virus COVID-19, attua i primi interventi finanziari a favore del sistema produttivo piemontese, al fine di sostenere l'adeguamento dei locali, l'acquisto di materiali e attrezzature, nonché per far fronte alle spese accessorie imposte anche dalle nuove esigenze e misure igienico-sanitarie richieste dalla normativa statale e regionale. In particolare, l'art. 2 della legge in esame, intervenendo su una precedente legge regionale (L.R. n. 4/2018), modifica la destinazione delle economie derivanti dalla rinegoziazione dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti, stabilendo che tali economie siano destinate:

- a) a spese in conto capitale, anche finalizzate a incrementare lo stock di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo la cui utilità non si esaurisce nel corso di un esercizio finanziario;
- b) all'estinzione dei derivati o di loro componenti ed opzioni.

A tal fine, a sostegno della ripresa delle attività delle imprese, rimaste sospese per effetto dei provvedimenti legislativi nazionali derivanti dall'emergenza COVID-19, la legge autorizza l'utilizzo nell'esercizio 2020 di parte della liquidità di Finpiemonte S.p.A. a favore dei principali settori colpiti dalla crisi economico-finanziaria.

Più precisamente viene previsto un primo *bonus una tantum* a fondo perduto da concedere a una serie di imprese attive in Piemonte, individuate secondo la classificazione delle attività economiche (Ateco 2007) indicata nella legge stessa. Tale *bonus* viene esteso e regolato anche relativamente alla Fase 3 dell'emergenza COVID per un'ulteriore serie di imprese. In entrambi i casi le imprese che richiedono i *bonus*

devono risultare attive, aver la sede legale nella Regione Piemonte e risultare iscritte nelle pertinenti sezioni del Registro delle Imprese e sostenere le spese in questione entro l'anno 2021 (secondo quanto modificato dagli artt. 12 e 13 della legge regionale n. 13/2020 - v., *infra*, in questo Paragrafo -, sempre in tema di interventi di sostegno finanziario per contrastare l'emergenza da Covid-2019, i quali hanno prorogato dal 2020 al 2021 il termine entro il quale poter sostenere le spese in parola).

Al fine di potenziare le capacità di risposta alla crisi epidemiologica dei servizi sanitari, la legge destina poi una parte delle risorse del programma operativo regionale (POR) del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 per la copertura delle spese sostenute dal sistema sanitario regionale e l'incremento delle premialità per il personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza COVID-19.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge non è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento", ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, in quanto la copertura degli oneri previsti dalla legge viene identificata attraverso la variazione di bilancio contenuta nella legge stessa.

Dalla relazione tecnico-finanziaria conclusiva si evince che *"La legge in esame prevede un bonus una tantum a fondo perduto a favore delle imprese incluse nella classificazione delle attività economiche (Ateco 2007) individuate all'articolo 3 per un importo complessivo pari a 101 milioni di euro; inoltre, all'articolo 4 è previsto un ulteriore bonus da erogare, a favore di*

altre categorie imprenditoriali, specificatamente indicate nell'articolo, per un importo complessivo pari a 15 milioni di euro; infine, all'articolo 5, sono previsti degli incentivi a favore del personale del sistema sanitario impiegati durante l'emergenza, complessivamente pari 37 milioni di euro.

Complessivamente la Regione ha reperito 153.860.244,11 milioni di euro da destinare per i primi interventi a sostegno del sistema regionale, di cui 101.860.244,11 provenienti dalle economie derivanti dalla rinegoziazione dei mutui già contratti con riferimento ai mutui in essere con Cassa depositi e prestiti Spa e 15 milioni di euro reperiti con la riduzione di pari importo delle spese in conto capitale della missione 14, programma 14.01 del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 in materia di sviluppo economico e competitività - industria, PMI e artigianato.

Nella legge è specificato che Finpiemonte Spa è autorizzata, con delibera del Consiglio di amministrazione, nell'esercizio 2020, nell'ambito della gestione finanziaria e delle disponibilità liquide dei fondi regionali ed in ottemperanza a quanto previsto dal proprio regolamento di gestione degli investimenti di liquidità e degli investimenti finanziari, nonché della disponibilità di fondi propri, a destinare la propria liquidità, per un importo massimo pari a 116 milioni complessivamente a favore dei settori colpiti dalla crisi economica finanziaria. La copertura finanziaria dei restanti 37 milioni si ottiene con le risorse già iscritte nel bilancio di previsione finanziario 2020-2022 per il finanziamento sanitario regionale”.

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

Con riguardo alla legge in esame, occorre in primo luogo rilevare la criticità connessa all'assenza dell'“Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, che non risulta giustificabile con la circostanza che la copertura degli oneri previsti dalla legge sarebbe

stata identificata attraverso la variazione di bilancio contenuta nella legge stessa; in realtà, in ogni caso, l'attestazione in parola avrebbe dovuto comunque essere predisposta ed accompagnare il testo finale del provvedimento proprio al fine di dare atto della copertura finanziaria con la specifica modalità individuata.

Né, sul punto, è possibile condividere la posizione dell'Ente regionale, che, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha affermato che *“per consuetudine consolidata e, come peraltro previsto dalla Stessa Corte (cfr pag. 4.3. L'individuazione delle leggi oggetto di esame), l'attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento non viene rilasciata per le leggi regionali che compongono la manovra di bilancio regionale e che, pertanto, sono oggetto di analisi in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.*

Nel caso di specie, le leggi 12 e 13 sono a tutti gli effetti manovre di bilancio adottate a seguito dell'emergenza derivante dalla pandemia da Coronavirus”; è escluso, infatti, che la legge in esame possa essere considerata all'interno della manovra di bilancio, il cui perimetro è precisamente delineato dai principi contabili e dalle disposizioni di riferimento (del resto, nel Par. n. 4.3 della presente relazione la legge n. 12 non è indicata fra quelle che saranno oggetto di esame nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, in quanto afferenti alla manovra di bilancio): quindi resta fermo il rilievo che l'attestazione in parola avrebbe dovuto comunque essere predisposta ed accompagnare il testo finale del provvedimento proprio al fine di dare atto della copertura finanziaria con la specifica modalità individuata.

Quanto, poi, alle criticità connesse con la copertura degli interventi previsti dalla legge in esame attraverso la modalità dell'utilizzo degli importi delle economie derivanti dalle rinegoziazioni dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti (per la somma di euro 101.860.244,11), si rinvia a quanto già ampiamente illustrato nella Relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 della Regione Piemonte (v. deliberazione di questa Sezione n. 100/2020/SRCPIE/PARI del 24/09/2020, e Relazione annessa, Cap. IV, Par. n. 5 e n. 9), nonché a quanto, in

argomento, si rappresenterà nel giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, le cui attività propedeutiche sono attualmente in corso.

Con riferimento, inoltre, alla destinazione di una parte delle risorse del programma operativo regionale (POR) del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 per la copertura delle spese sostenute dal sistema sanitario regionale e l'incremento delle premialità per il personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza COVID-19, si rinvia, altresì, al Capitolo dedicato all'esame dei Fondi europei della Relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, le cui attività propedeutiche sono attualmente in corso, come sopra già precisato.

In relazione, poi, alla copertura di parte degli interventi a sostegno delle imprese per l'importo di euro 15.000.000,00 attraverso una riduzione di pari importo a valere sulla missione 14, programma 14.01, titolo II, del bilancio di previsione 2020-2022 in materia di sviluppo economico e competitività - industria, PMI e artigianato, né dalla variazione di bilancio allegata alla legge, né dalla relazione tecnico-finanziaria si evince la natura di tale riduzione quale "finanziamento" degli interventi in parola; in merito, si è richiesto all'Ente di procedere con gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento. Tuttavia, sul punto, né in fase di riscontro al deferimento, né durante l'adunanza pubblica del 22 giugno 2021 sono pervenute precisazioni dall'Ente.

Quanto, infine, alla modalità di copertura finanziaria relativa alle misure per gli incentivi in favore del personale del Servizio sanitario regionale e agli interventi in materia sanitaria, dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che la stessa avviene con la tecnica del rinvio al bilancio di previsione, ed in particolare a valere sul finanziamento sanitario corrente regionale di cui alla missione 13, programma 13.01 del bilancio di previsione 2020-2022 (ferma la destinazione di una parte delle risorse del POR FESR 2014/2020); ma, trattandosi, appunto, di misure *extra ordinem* connesse alla particolare situazione generata dall'emergenza sanitaria, ci si chiede come sia possibile che gli stanziamenti "ordinari" possano avere capienza per tali interventi; in

merito, si è richiesto all'Ente di procedere con gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento, ma anche in questo caso non sono pervenute precisazioni.

Legge Regionale n. 13 del 29 maggio 2020 (entrata in vigore il 29/05/2020)

Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19

Il disegno di legge n. 95 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 5 maggio 2020.

La L.R. n. 13/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 5 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 22 ed è entrata in vigore in data 29 maggio 2020.

La legge, in considerazione dello stato di emergenza nazionale per la pandemia da COVID-19, prevede interventi finanziari e di semplificazione burocratica a favore delle imprese diretti a sostenere su più fronti il tessuto economico regionale e la ripartenza delle attività produttive. A tale scopo la legge modifica e integra varie leggi regionali sia con disposizioni di natura temporanea, destinate a decadere al termine dell'emergenza pandemica, sia con norme a regime dirette a semplificare e velocizzare i procedimenti amministrativi e favorire la ripresa economica.

Le disposizioni previste dalla Legge regionale n. 13/2020 si aggiungono a quelle già contenute nella legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19), meglio conosciuta come "*Bonus Piemonte*".

Nel corso del lungo e complesso *iter*, l'impianto del provvedimento è stato radicalmente modificato. Nella fase di esame in commissione consiliare, prima, e da parte dell'Assemblea, dopo, sono state apportate modifiche volte a prevedere, per ciascuna delle misure finanziarie del disegno di legge, la quantificazione precisa dell'importo, l'identificazione della missione e programma del bilancio regionale sui quali tali somme sono stanziare, nonché la contestuale individuazione della modalità di copertura. Inoltre, l'allegato A del disegno di legge è stato interamente abrogato ed è stato introdotto lo strumento, più idoneo, della variazione di bilancio (allegato H) che la legge regionale n. 13/2020, approvata in via definitiva, prevede, consentendo

così di raggruppare in una unica disposizione appositamente dedicata tutte le variazioni di bilancio in entrata ed in spesa (art. 36).

Nell'allegato H alla legge regionale viene illustrato il quadro complessivo delle relazioni finanziarie a pareggio tra nuove o maggiori spese, con esposizione delle coperture derivanti da entrate o riduzioni di spese, rispetto al bilancio di previsione finanziario 2020-2022.

In particolare, sul tema, nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva, viene specificato che: *“vengono iscritte a bilancio le risorse da destinare agli interventi della legge, contenute nella variazione di bilancio (allegato H) di cui all'articolo 36, quali: la rinegoziazione dei prestiti con Cassa depositi e prestiti S.p.a. (art. 2), la riduzione del Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale (art. 3), la riduzione del Fondo di garanzia per progetti di sviluppo turistico dei territori montani (art. 4), la riprogrammazione della destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione di capitale sociale di Finpiemonte S.p.a. (art. 5), la sospensione della quota capitale dei prestiti con istituti di credito (art. 6), l'anticipazione delle quote comunitarie e di cofinanziamento nazionale dei programmi a titolarità regionale a valere sulla sezione finanziaria del Fondo di rotazione (art. 7), le economie derivanti dai minori bonus erogati ai sensi degli articoli 3, 4 e 4 bis della legge regionale 12/2020 (art. 15), la riprogrammazione delle risorse derivanti dalla ex Gescal ancora disponibili presso la Cassa depositi e prestiti S.p.a. (art. 19), le risorse in capo a Finpiemonte S.p.a. derivanti da economie e da procedimenti di revoca di somme indebitamente percepite da imprese che hanno usufruito dei benefici della legge 215/1992 (art. 27), la sospensione rate cooperative a proprietà indivisa (art. 30), la destinazione di quota dell'utile 2019 di Finpiemonte S.p.a., di risorse dell'Associazione delle fondazioni di origine bancarie del Piemonte e di risorse derivanti dalla convenzione Regione-Compagnia San Paolo (art. 35), gli importi destinati alla garanzia dei finanziamenti alle imprese private di cui all'articolo 17 della legge regionale 18/2017 (art. 49)”*.

La legge consta di 6 titoli, 87 articoli e otto allegati (da A ad H).

In particolare, il titolo I contiene un solo articolo riguardante le disposizioni generali e la finalità della legge; il titolo II (articoli 2- 40) contiene le misure finanziarie previste dalla legge; il titolo III (articoli 41-57) riguarda le disposizioni di sburocratizzazione e semplificazione in ambito di lavori pubblici, demanio idrico e uso delle acque

pubbliche (capo I, artt. 41-46), di turismo e commercio (capo II, artt. 47-53), di cultura (capo III, artt. 54-57); il titolo IV (articoli 58-83) contiene le disposizioni di governo del territorio con misure urgenti e temporanee di semplificazione in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia (capo II, artt. 59-73), nonché misure di semplificazione e coordinamento in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia (capo III, artt. 74-83); il titolo V (articoli 84-85) si riferisce alle disposizioni in merito al DURC ed in materia di presidi socio sanitari assistenziali; il titolo VI (articoli 86-87), infine, contiene le disposizioni finali.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva, inoltre, dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale, approvato dall'Aula, la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale non ha rilasciato l'"Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento" in quanto la copertura degli oneri previsti dalla legge viene identificata attraverso la variazione di bilancio contenuta nella legge stessa.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione della Giunta regionale, Settore attività legislativa e consulenza giuridica e della Direzione risorse finanziarie e patrimonio.

La legge in parola è stata oggetto di impugnativa governativa con Delibera CDM del 22/07/2020, di cui si porta la sintesi dei motivi del ricorso.

- 1) Impugnato l'articolo 23, comma 2, che prevede misure straordinarie finalizzate alla realizzazione di campagne promozionali per il rilancio turistico della Regione, da attuarsi sia con iniziative a titolarità regionale, sia con la concessione di contributi a favore di consorzi e società consortili.

A parere del Governo tale previsione, consentendo l'adozione di misure straordinarie a favore di società a prevalente capitale pubblico e in assenza di richiamo ai limiti previsti dal Testo unico sulle società pubbliche (D.Lgs. n. 175/2016) e a quelli di derivazione europea, comporterebbe una violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

- 2) impugnato l'articolo 52 sulla sospensione fino al 31 gennaio 2021 della facoltà di presentazione di domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura, trasferimento o ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita, in quanto violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, unitamente ad una lesione dei diritti garantiti dalle norme sul procedimento amministrativo;
- 3) impugnato l'articolo 61 che riduce i termini per la conclusione della seconda conferenza di copianificazione e valutazione di 30 giorni, sia in caso di variante strutturale sia in caso di variante generale, riducendo altresì il termine per l'eventuale proroga.

La scelta unilaterale di incisione sui termini di durata della conferenza di copianificazione, senza una preventiva condivisione con le amministrazioni compartecipi alle attività svolte in tale sede, ingenererebbe una lesione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, ponendosi altresì, attraverso una generalizzata riduzione dei termini fissati, in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione e con il

principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione; comporterebbe altresì la violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, introducendo, per la Regione Piemonte, una deroga *in peius* dei livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

- 4) impugnato l'articolo 62 che estende il novero delle varianti parziali al piano regolatore generale, consentendo la qualifica di varianti parziali a modifiche allo strumento urbanistico precedentemente classificate come varianti generali.

Tale disposizione, incidendo direttamente e soprattutto unilateralmente sull'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, attraverso la sottrazione di una serie di varianti al necessario processo di conformazione dello strumento urbanistico comunale, comporterebbe una violazione del principio di leale collaborazione codificato all'articolo 120 della Costituzione, cagionando altresì una violazione di alcune disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che costituiscono norme interposte rispetto alla potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione;

- 5) impugnato l'articolo 79, ove si prevede che il comune, con finalità di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, nonché per favorire lo sviluppo di iniziative economiche e agevolare interventi di rigenerazione urbana, possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti, per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, precisando altresì che tale uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate.

A parere del Governo, tale disposizione comporterebbe una violazione del Testo unico in materia di edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001, nella parte in cui il mutamento di destinazione d'uso non viene individuato come autonoma tipologia di intervento, ma piuttosto costituisce una possibile modalità attuativa di taluni degli interventi edilizi

definiti dalla norma medesima, provocando pertanto una lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio e ponendosi, quindi, in violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Per completezza, si segnala che con la legge regionale n. 22 del 1° ottobre 2020, come afferma la relazione alla legge medesima, sono state apportate modifiche ad una serie di norme della legge in esame a fronte dei rilievi preventivi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e in ossequio al conseguente impegno istituzionale assunto dall'Amministrazione regionale a modificare il testo originario nell'ottica della leale collaborazione tra enti costituzionali. In particolare, sono stati modificati gli articoli: 37, 53, 60, 64 e 78, mentre sono stati abrogati gli articoli 23, 63, 84 e 85.

Con riguardo alla legge in esame, si rileva, in primo luogo, anche in questo caso, la criticità connessa all'assenza dell'“ Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento”, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, che non risulta giustificabile con la circostanza che la copertura degli oneri previsti dalla legge sarebbe stata identificata attraverso la variazione di bilancio contenuta nella legge stessa; in realtà, in ogni caso, l'attestazione in parola avrebbe dovuto comunque essere predisposta ed accompagnare il testo finale del provvedimento proprio al fine di dare atto della copertura finanziaria con la specifica modalità individuata.

Né, sul punto, anche in questo caso, è possibile condividere la posizione dell'Ente regionale, che, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha affermato che *“per consuetudine consolidata e, come peraltro previsto dalla Stessa Corte (cfr pag. 4.3. L'individuazione delle leggi oggetto di esame), l'attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento non viene rilasciata per le leggi regionali che compongono la manovra di bilancio regionale e che, pertanto, sono oggetto di analisi in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.*

Nel caso di specie, le leggi 12 e 13 sono a tutti gli effetti manovre di bilancio adottate a seguito dell'emergenza derivante dalla pandemia da Coronavirus"; è escluso, infatti, che la legge in esame possa essere considerata all'interno della manovra di bilancio, il cui perimetro è precisamente delineato dai principi contabili e dalle disposizioni di riferimento (del resto, nel Par. n. 4.3 della presente relazione la legge n. 13 non è indicata fra quelle che saranno oggetto di esame nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, in quanto afferenti alla manovra di bilancio): quindi resta fermo il rilievo che l'attestazione in parola avrebbe dovuto comunque essere predisposta ed accompagnare il testo finale del provvedimento proprio al fine di dare atto della copertura finanziaria con la specifica modalità individuata.

Quanto, poi, all'impianto generale della legge, con riguardo agli aspetti finanziari in questa sede di interesse, non si può fare a meno di notare come, evidentemente, lo stato di emergenza e l'esigenza di adottare con tempestività interventi di sostegno quali quelli in esame, abbiano in parte compromesso la chiarezza e la fluidità del provvedimento legislativo in parola, nonostante l'importante lavoro di riorganizzazione del medesimo svolto in fase di *iter* legislativo proprio in relazione al riordino degli aspetti finanziari.

E ciò sia per quanto concerne la tecnica di quantificazione degli oneri finanziari emergenti, per lo più connessi ai diversi interventi di sostegno previsti, in quanto dalla relazione tecnico-finanziaria non è mai indicato il percorso motivazionale con cui si è pervenuti alla quantificazione individuata, sia in relazione alla tecnica di copertura adottata, in quanto l'indicazione generica, all'art. 36, della variazione di bilancio, quale "fonte di finanziamento" degli interventi di sostegno previsti risulta decisamente poco esplicativa.

In tal senso, è vero poi che nella relazione tecnico-finanziaria viene inserito un prospetto che individua, per articolo, la quantificazione degli oneri e la modalità di copertura; tuttavia, non può non osservarsi come sia dal testo della legge che dal testo della relazione tecnico-finanziaria risulti estremamente difficoltoso pervenire con precisione all'individuazione, per ciascun caso di onere finanziario, alla fonte di

finanziamento, anche in considerazione della circostanza che, in diversi casi, si fa semplicemente rinvio alla variazione di bilancio senza specificare se la stessa sia giustificata da una maggiore entrata o da una minore spesa; con conseguente effetto di opacità rispetto alla effettiva copertura degli oneri introdotti.

In alcuni casi, d'altro canto, si rilevano criticità anche rispetto alla natura della fonte di finanziamento individuata per gli interventi di sostegno introdotti; è il caso, ad es., dell'art. 14, che introduce un ulteriore "*bonus una tantum*" a fondo perduto a favore di ulteriori categorie di attività economiche, i cui oneri sono finanziati tramite riduzione del capitale sociale di Finpiemonte S.p.a., quale società partecipata "*in house*" della Regione Piemonte, per l'importo di euro 15.000.000,00 (peraltro, con successiva legge regionale n. 22 del 2020, la Regione ha provveduto ad apportare una modifica della legge in parola su questo tema: v., *infra*, in questo Paragrafo); come già rilevato per la L.R. n. 12/2020 in sede di giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 con riguardo alla criticità connesse alla destinazione delle economie derivanti dalle rinegoziazioni dei mutui di Cassa Depositi e Prestiti, anche in questo caso le risorse derivanti dalla riduzione del capitale sociale della società "*in house*" della Regione, secondo i consolidati principi costituzionali e contabili, non potrebbero che avere destinazione per spese di investimento del medesimo ente regionale, per cui, anche in questo caso, l'utilizzo di tale risorse almeno "*a spese in conto capitale, anche finalizzate a incrementare lo stock di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo la cui utilità non si esaurisce nel corso di un esercizio finanziario*", nella particolare situazione di emergenza sanitaria, deve essere comunque attentamente monitorato da parte della Regione medesima attraverso uno stringente controllo sulla propria partecipata che, materialmente, trasferisce ai vari beneficiari i *bonus* in parola. In argomento, si è richiesto all'Ente di fornire dettagliate indicazioni sull'aspetto considerato, con particolare riferimento allo stato attuale delle erogazioni e ai controlli ad oggi effettuati.

Sul punto, la Regione, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha trasmesso un aggiornamento sullo stato dei controlli, allegando una relazione della Società

partecipata Finpiemonte S.p.A., a cui è stata affidata la gestione dei fondi in parola, relazione peraltro già acquisita durante l'attività istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020.

In particolare, la Regione ha proceduto con la seguente comunicazione:

“In merito ai controlli sul corretto utilizzo del Bonus Piemonte, ricevuto dai beneficiari tra maggio e luglio del 2020, Finpiemonte S.p.A. sta predisponendo una comunicazione a tutti i fruitori che rammenta che, come previsto dalle leggi regionali che l'hanno istituito e come da ogni beneficiario sottoscritto nel modulo di domanda, il Bonus deve essere speso per l'acquisto di beni strumentali, cioè beni durevoli come, per esempio, attrezzature ed arredi.

Finpiemonte S.p.A. ha ricordato anche che i beneficiari hanno tempo fino al 31 dicembre 2021 per spendere il Bonus stesso. In allegato alla comunicazione saranno nuovamente riportate le FAQ (le domande frequenti) che dovrebbero aiutare nella gestione degli adempimenti richiesti dalla percezione del Bonus.

Nel caso in cui il beneficiario abbia già impiegato il Bonus per l'acquisto di beni strumentali, lo stesso dovrà compilare il modulo “rendiconto” (anche questo allegato) e mandarlo all'indirizzo finanziamenti.finpiemonte@legalmail.it.

Finpiemonte S.p.A. ha ricordato altresì che, se dai controlli a campione in corso, si rilevasse un mancato utilizzo o un non corretto utilizzo del Bonus, la società in house ne chiederebbe immediatamente la restituzione.

Finpiemonte S.p.A. sta altresì predisponendo una convenzione con la Guardia di Finanza per mettere a regime i controlli dal 2022 oltre ai controlli a campione che già sta svolgendo.”

Sul tema, per i necessari approfondimenti, si rinvia alla Relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020.

Legge Regionale n. 14 del 30 giugno 2020 (entrata in vigore il 30/06/2020)

Misure per il commercio a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

Il disegno di legge n. 103 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 29 giugno 2020.

La L.R. n. 14/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 26 ed è entrata in vigore in data 30 giugno 2020.

La L.R. n. 14/2020, di modifica dell'articolo 14 *bis* della L.R. n. 28/1999, persegue l'obiettivo di assumere misure urgenti e straordinarie per il sostegno del sistema commerciale piemontese, in seguito alla crisi causata dal Covid- 19, con specifico riferimento alle tematiche dei saldi di fine stagione connesse alle dinamiche delle vendite promozionali, nel tentativo di garantire alle imprese le migliori condizioni di competitività ed efficienza, e ai consumatori le migliori opportunità di acquisto. Prima di tale modifica normativa, lo svolgimento delle vendite promozionali di articoli di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non venduti entro un certo periodo di tempo, non era consentito nei trenta giorni antecedenti la data di inizio delle vendite di fine stagione, ai sensi dell'art. 14 *bis* della Legge Regionale n. 28/1999. Con la modifica in parola, i commercianti piemontesi fino al 31 luglio 2020 hanno avuto la possibilità di effettuare vendite promozionali in attesa dell'inizio dei saldi estivi, fissato per il 1° agosto 2020 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell’intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli

uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione cultura, turismo e commercio, Settore commercio e terziario.

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

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di modifiche ordinamentali della legislazione previgente di settore che non comportano alcun riflesso sul bilancio regionale.

Legge Regionale n. 15 del 9 luglio 2020 (entrata in vigore il 09/07/2020)

Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato

Il disegno di legge n. 83 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 20 febbraio 2020.

La L.R. n. 15/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 28 ed è entrata in vigore in data 9 luglio 2020.

La L.R. n. 15/2020 si colloca nell'ambito degli strumenti di programmazione finanziaria e del bilancio di previsione 2020-2022, nella scia delle disposizioni collegate alla manovra di finanza pubblica, da presentare a seguito della legge regionale di stabilità. In quest'ottica la legge reca disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle varie amministrazioni e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzativo, di rilancio e di sviluppo dell'economia.

L'intervento coinvolge differenti profili dell'ordinamento regionale modificando alcune leggi contenenti specifiche discipline di settore al fine di aggiornarle ed attualizzarle, anche per renderle più coerenti con il riparto delle competenze Stato - Regioni e risolvendo, talora, talune incertezze interpretative ed attuative.

In particolare, il Capo I (artt. 1-12) disciplina disposizioni in materia di sanità e welfare con modifiche alle leggi regionali n. 1/2004, n. 12/2017 e n. 17/2019; il Capo II (artt. 13-15) disciplina disposizioni in materia di attività estrattive con modifiche alla legge regionale n. 23/2016; il Capo III (artt. 16-33) disciplina disposizioni in materia di agricoltura e caccia con modifiche alle leggi regionali n. 5/2018 e n. 1/2019; il Capo IV (artt. 34-36) disciplina disposizioni in materia di attività contrattuale con modifiche alla legge regionale n. 8/1984; il Capo V (artt. 37-51) disciplina disposizioni in materia di ambiente e paesaggio con modifiche alle leggi regionali n. 38/2001, n. 32/2008, n. 19/2009 e n. 18/2016; il Capo VI (artt. 52-53) disciplina disposizioni in materia di commercio con modifiche alla legge regionale n. 28/1999; il Capo VII (artt. 54-66) disciplina disposizioni in materia di organizzazione e personale con modifiche alle leggi regionali n. 39/1998 e n. 23/2008; il Capo VIII (art. 67) disciplina disposizioni in materia di turismo con modifiche alla legge regionale n. 13/2017; il Capo IX (artt. 68-73) disciplina disposizioni in materia di trasporti con modifiche alla legge regionale n.1/2000; il Capo X (artt. 74-90) disciplina altre disposizioni.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore

programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

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

La clausola di invarianza, di cui all'art. 91, sancisce che *“dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è precisato che il provvedimento prevede la clausola di invarianza in quanto dalla legge regionale non derivano nuovi o maggiori oneri: gli articoli 60, 83 e 88, qualificati ad invarianza, non prevedono oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto agli oneri derivanti si fa fronte con le risorse già iscritte nel bilancio di previsione finanziario 2020-2022 (L.R. n. 8/2020).

La legge in parola è stata oggetto di impugnativa governativa con Delibera CDM del 07/08/2020, di cui si porta la sintesi dei motivi del ricorso:

impugnato l'articolo 75 che prevede la possibilità per i soggetti aggiudicatori della Regione di introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnino a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale.

A parere del ricorrente, la norma si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali, sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), posti a tutela della libera concorrenza, di non discriminazione e *par condicio* per qualsivoglia procedura di scelta del contraente, per gli appalti e per le concessioni di beni e servizi, sopra e sotto soglia.

La disposizione, potendo determinare restrizioni e distorsioni dell'assetto concorrenziale, violerebbe i principi dell'ordinamento dell'Unione europea, l'articolo 117, primo comma, Costituzione (nella parte in cui prevede che la legislazione regionale si esercita nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Costituzione per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Quanto, poi, all'impianto generale della legge in esame, con riguardo agli aspetti finanziari in questa sede di interesse, è innegabile l'attenzione che il legislatore piemontese mostra, nell'ambito della tecnica di redazione, nell'evitare che dall'importante provvedimento legislativo in esame, ricco di modifiche ordinamentali, non emergano oneri finanziari, a cui dare copertura finanziaria, correggendo così un

comportamento che, nel passato, aveva riguardato le leggi c.d. *“omnibus”*, pure caratterizzate dall’apportare modifiche ordinamentali, ma, purtroppo, talvolta, comportanti oneri indiretti e/o occulti in grado di riflettersi sul bilancio regionale.

Tuttavia, fermo che in linea di massima le clausole di assenza o invarianza di oneri finanziari inserite nella relazione tecnico-finanziaria, in relazione alle diverse disposizioni contenute nella legge, sembrano effettivamente corrispondere al vero, con riguardo ad alcune disposizioni, invece, sorge qualche perplessità.

Si fa, *in primis*, riferimento agli artt. 60 e 83 della legge in esame, per i quali nella relazione tecnico-finanziaria è presente una clausola di invarianza della spesa, in quanto agli oneri derivanti si fa fronte con le risorse già iscritte nel bilancio di previsione finanziario 2020-2022.

In particolare, per quanto concerne l’art. 60, che modifica l’art. 15 della legge regionale n. 23/2008, si fa riferimento alla previsione dell’istituzione dell’Ufficio di Capo Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale nell’ambito delle strutture di supporto agli organi di direzione politico-amministrativa; fermo che, con riguardo al conferimento dell’incarico di Capo Gabinetto, si dispone che *“si applica l’articolo 1, commi 4 e 5, della legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull’organizzazione degli uffici di comunicazione e sull’ordinamento del personale assegnato); il limite delle risorse finanziarie di cui ai commi 3 e 3 bis del medesimo articolo è corrispondentemente incrementato dell’importo annuo quantificato in euro 135.180,00, ad invarianza degli stanziamenti di bilancio, previo congelamento di un posto in dotazione organica per il periodo corrispondente all’incarico conferito ai sensi del presente articolo”* (art. 60, comma 2), ci si chiede quale sia il *“posto in dotazione organica”* che possa essere congelato senza che da ciò non rischino di derivare oneri indiretti laddove, invece, emerga poi l’esigenza di ricoprire tutti i posti in dotazione organica, come del resto normalmente previsto. D’altro canto, a tale Ufficio pare sia assegnato personale regionale appartenente al ruolo della Giunta regionale nel numero definito con provvedimento della Giunta regionale (art. 60, comma 3), ma anche qui non vengono date spiegazioni circa gli oneri derivanti da tale assegnazione, perché, anche qualora si tratti di personale già operativo su altre

funzioni del settore, lo stesso, presumibilmente, dovrà essere implementato per garantire la continuità dell'azione amministrativa. In argomento, peraltro, il comma 4 dell'art. 60, aggiungendo il comma 4 *bis* all'art. 15 della L.R. n. 23/2008, stabilisce che *"4 bis. Gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo sono iscritti nell'ambito del bilancio di previsione 2020 - 2022, titolo 1, missione 01, programma 01 mediante pari riduzione degli importi iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022, titolo 1, missione 01, programma 11"*; anche in questo caso non è dato di capire di quale riduzione si tratti, considerato che nella relazione tecnico-finanziaria non v'è traccia di alcuna indicazione in argomento.

Quanto poi con riguardo all'art. 83, questo, modificando il comma 2 dell'art. 40 della L.R. n. 3/2015, prevede che *"nell'ambito dei controlli degli impianti termici, l'ARPA è competente a svolgere le ispezioni degli stessi, mentre la Città metropolitana di Torino e le province sono competenti ad eseguire accertamenti, verifiche e a richiedere ad ARPA ispezioni specifiche"*; inoltre, si aggiunge un comma all'art. 40 della legge citata: *"Per le finalità di cui al comma 2, la Regione trasferisce le risorse finanziarie previste nell'ambito della Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche), programma 17.01 (Fonti energetiche) del bilancio regionale, nella misura dell'80 per cento all'ARPA e del 20 per cento alla Città metropolitana di Torino e alle province"*. Sul punto nella relazione tecnico-finanziaria si afferma che l'articolo in parola non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio in quanto gli stanziamenti necessari sono già iscritti nel bilancio di previsione 2020-2022; tuttavia, sorgono perplessità sia in punto di quantificazione degli oneri finanziari in questione in quanto non v'è traccia di alcuna quantificazione, sia in punto di copertura finanziaria in quanto la modalità di rinvio al bilancio, per le ragioni che si sono già ampiamente illustrate, non appare congrua.

Meno problematica per gli aspetti finanziari risulta, invece, la disposizione di cui all'art. 88, in materia di realizzazione di una rotatoria all'intersezione fra la strada provinciale 175 e la viabilità interportuale SITO S.p.A.; in questo caso, infatti, la relazione tecnico-finanziaria afferma che l'articolo non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio in quanto alla copertura della spesa, quantificata in euro 723.000,00

(IVA compresa), si provvede con lo spostamento dei fondi attualmente iscritti su apposito capitolo di spesa nella missione 10, programma 10.05, istituito a seguito della legge regionale n. 22/2019 per far fronte all'erogazione a favore di SITO S.p.A. della somma necessaria alla realizzazione dell'opera ed inizialmente prevista quale contributo.

Con riguardo, inoltre, alle disposizioni per le quali è stata inserita nella relazione tecnico finanziaria la clausola di assenza di oneri, si è rilevato che alcune di queste, in realtà, nascondono oneri indiretti che possono riflettersi sul bilancio regionale.

È il caso, ad es., dell'art. 3, il quale modifica la legge regionale n. 1/2004 in materia socio-sanitaria e prevede: *“La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, individua, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente comma, come sostituito dalla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale il 2 luglio 2020 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato), una struttura di coordinamento regionale con lo scopo di: a) coordinare le commissioni di vigilanza; b) omogeneizzare i comportamenti delle commissioni anche attraverso specifici corsi di formazione; c) monitorare le attività; d) fornire supporto giuridico sull'applicazione delle norme”*; nella relazione tecnica-finanziaria si afferma che l'articolo in parola non comporta oneri a carico del bilancio in quanto si tratta di una modifica di legge regionale, ma l'indicazione non è esaustiva, in quanto è presumibile che l'istituzione di una nuova struttura di coordinamento regionale possa comportare dei costi, e, in ogni caso, sarebbe stato almeno necessario che nella predetta relazione si fosse esplicitato il ragionamento sotteso alla presunta assenza di oneri.

Altra ipotesi di oneri occulti potrebbe risultare quella di cui agli artt. 38-40 in tema di funzioni dell'AIPO (Agenzia interregionale per la gestione del fiume Po). In particolare, sul punto, l'art. 38 della legge in esame prevede infatti che tale Agenzia possa svolgere altresì, purché compatibili con le proprie funzioni fondamentali, i compiti e le attività relativi alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione delle infrastrutture per la mobilità ciclistica, mentre l'art. 39 stabilisce che *“l'Agenzia può svolgere i compiti e le attività di cui al comma 2 bis dell'articolo 1 della legge regionale*

38/2001, *previa stipula di accordi con le regioni interessate che definiscono, tra l'altro, l'ammontare delle relative risorse assegnate allo scopo*". In argomento, la relazione tecnico-finanziaria afferma che l'articolo non comporta oneri in quanto si tratta di una modifica di legge regionale; tuttavia, desta perplessità la circostanza che, attraverso la predetta costruzione e senza quantificare e dare copertura in nessun modo ad eventuali oneri finanziari, di fatto si sia individuata una nuova funzione attribuita ad AIPO senza la previsione di alcun onere in capo al bilancio regionale.

Anche l'art. 84 della legge in esame pare contenere una ipotesi di onere indiretto, non preso in considerazione dalla relazione tecnico-finanziaria, laddove viene inserito l'art. 5 *bis* nella L.R. n. 12/2015 in tema di promozione di interventi di recupero e valorizzazione di beni invenduti e si prevede che la Giunta regionale promuova e sostenga la realizzazione di un programma triennale di interventi proposto dall'Associazione Banco alimentare del Piemonte; a tal fine, *"i rapporti tra la Regione e l'associazione Banco alimentare del Piemonte sono disciplinati da apposita convenzione, approvata nei suoi elementi essenziali dalla Giunta regionale e stipulata dal direttore regionale competente. La convenzione prevede, in particolare, modalità e tempi per la realizzazione degli interventi e dei servizi resi dalla medesima associazione, per la verifica dello svolgimento degli stessi e per l'erogazione del contributo regionale"*. Anche in questo caso la relazione tecnico-finanziaria afferma l'assenza di oneri, nonostante, come si è visto, la previsione espressa dell'erogazione di un contributo regionale all'Associazione in parola, con una sorta di delega "di fatto" del Consiglio alla Giunta, per quanto concerne gli aspetti finanziari, visto che la convenzione fra la Regione e la predetta Associazione, nella quale si disciplinano i rapporti fra i due soggetti, verrà poi approvata dalla Giunta regionale e conterrà *"modalità e tempi"* per l'erogazione del contributo regionale.

Allo stesso modo gli artt. 85 e 87 della legge in esame, con una modifica della L.R. n. 23/2015, prevedono, in sostanza, una delega di funzioni alla Città metropolitana di Torino in tema di ambiente per quanto concerne la gestione delle aree della rete Natura 2000 (*ex art. 85*), nonché il mantenimento della delega di funzioni in capo alla medesima in materia di formazione professionale e di orientamento con riguardo alle

attività oggetto di indirizzo e di programmazione mediante deliberazioni della Giunta regionale assunte in precedenza all'entrata in vigore di tale disposizione e fino alla conclusione dei connessi procedimenti (*ex art. 87*); in entrambi i casi, tuttavia, la relazione tecnico-finanziaria prevede l'assenza di oneri *"in quanto si tratta di una modifica di legge regionale che lascia inalterato l'impianto della legge madre"*, ma di fatto non pare essere così, poiché in un caso sembra proprio che nuove funzioni in materia ambientale vengano attribuite alla Città metropolitana di Torino senza previsione di corrispondenti adeguate risorse finanziarie a tale fine, e ciò nonostante i consolidati principi costituzionali sul tema, mentre nell'altro, in tema di formazione professionale e orientamento, si prevede il mantenimento di una delega, pur se in via transitoria, fino a completamento di tutti i procedimenti connessi, ma anche in questo caso sarebbe stato opportuno prevedere adeguate risorse finanziarie da attribuire all'ente delegato al fine di svolgere le funzioni in questione nella fase transitoria.

Infine, è da rilevare un caso di minori entrate, in relazione a quanto disposto dall'art. 37 della legge in esame in tema di esecuzione di interventi di manutenzione idraulica; in particolare, infatti, il comma 2 di tale disposizione prevede che *"nei casi degli interventi di cui al comma 1, la cui esecuzione sia dichiarata urgente per la salvaguardia della pubblica incolumità dall'autorità idraulica competente o siano compresi in piani di manutenzione approvati dalla Regione e sia necessario provvedere all'asportazione di materiale litoide, il valore del canone da porre a base d'asta per il rilascio della concessione è pari a zero"*. Tuttavia, in argomento, la relazione tecnico-finanziaria afferma soltanto che *"data l'urgenza di agevolare la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza idraulica dei corsi d'acqua per situazioni individuate dalle autorità idrauliche competenti, l'articolo 37 prevede l'azzeramento del valore del canone del materiale da asportare, al fine di incentivare le imprese ad effettuare gli interventi in concessione, oppure, nel caso in cui l'asportazione avvenga nell'ambito di un lavoro, l'utilizzo dello stesso materiale da parte di amministrazioni pubbliche o di privati per finalità di pubblico interesse con risparmio dei costi di smaltimento"*, ma non si procede ad una ipotesi di quantificazione delle minori entrate in parola con conseguente individuazione di una nuova copertura con riguardo alle spese che tali

entrate erano destinate a finanziare, né, del resto, ad una qualsiasi spiegazione rispetto a tale situazione.

Sulle criticità rilevate, si è richiesto all'Ente fornire gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento; tuttavia, né in fase di riscontro al deferimento, né in fase di contraddittorio orale nell'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, sono pervenute precisazioni da parte della Regione.

Legge Regionale n. 16 del 09 luglio 2020 (entrata in vigore il 9 luglio 2020)

Conferimento dell'onorificenza della Presidenza del Consiglio regionale per meriti civili. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 15 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo, della fascia della Regione Piemonte. Abrogazione delle leggi regionali 16 gennaio 1984, n. 4, 24 novembre 1995, n. 83, 17 giugno 1997, n. 36)

La proposta di legge n. 104 del 7 luglio 2020 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 16/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 28 ed è entrata in vigore in data 9 luglio 2020.

La L.R. n. 16/2020 istituisce una particolare onorificenza della Presidenza del Consiglio regionale per meriti civili che si aggiunge agli altri riconoscimenti previsti dalla Legge Regionale n. 15/2004 che individua caratteristiche, utilizzo e modalità di conferimento dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo e della fascia della Regione. Essa nasce per rispondere all'esigenza di disporre di una onorificenza per ringraziare, a nome di tutta la comunità piemontese, gli operatori sanitari per l'impegno profuso nel fronteggiare la situazione di eccezionale pericolo sanitario nel periodo di emergenza da Covid-19.

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l' "Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

L'articolo 4 introduce l'articolo 11 *bis* alla L.R. n. 15/2004: si tratta della norma finanziaria che recita testualmente: “1. Dopo l'articolo 11 della l.r 15/2004 è inserito il seguente:

“Art. 11 bis. (Norma finanziaria)

1. Alle spese per l'attuazione dell'articolo 5 bis, quantificate in euro 2.000,00 per ciascuno anno del triennio 2020-2022, si provvede con le risorse stanziare alla Missione 01 “Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo”, Programma 01.01 “Organi istituzionali”, titolo I, spese correnti del bilancio di previsione finanziario 2020- 2022.”

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

Dalla relazione tecnico-finanziaria conclusiva si evince che la spesa viene quantificata in euro 2.000 e “la quantificazione degli oneri finanziari avviene attraverso una stima prudenziale della spesa tenendo conto del valore simbolico dell'onorificenza in oggetto. L'iniziativa non prevede nuovi oneri per il bilancio regionale, in quanto alla spesa si fa fronte con una redistribuzione delle risorse già iscritte nel bilancio del Consiglio regionale, tramite i trasferimenti già previsti nel capitolo 170000 (Trasferimenti correnti al Consiglio regionale del Piemonte) della missione 01 (Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo), programma 01.01 (Organi istituzionali), titolo I (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. Conseguentemente il Consiglio regionale provvederà alla necessaria rimodulazione dei capitoli del proprio bilancio, senza gravare sul bilancio regionale con nuovi ed ulteriori trasferimenti”.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Quanto, poi, rispetto alle modalità di copertura degli oneri finanziari connessi alla novità legislativa introdotta dalla legge in esame, si osserva, come sopra ricordato, che nella relazione tecnico-finanziaria si fa rinvio a somme già stanziare in bilancio.

In relazione a tali modalità di copertura, attraverso il rinvio al bilancio, non si può che evidenziare la criticità, già emersa nelle precedenti relazioni (v., *supra*, Par. n. 4.4), relativa alla mancanza della effettiva dimostrazione della reale disponibilità nel bilancio medesimo ai fini della copertura dei nuovi oneri; tant'è che la stessa relazione tecnico-finanziaria fa riferimento proprio alla necessità di rimodulazione dei capitoli, da cui peraltro sembrerebbe derivare la dimostrazione, al contrario, della indisponibilità delle risorse, almeno al momento dell'approvazione della legge in esame.

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

Legge Regionale n. 17 del 22 luglio 2020 (entrata in vigore il 07/08/2020)

Disposizioni concernenti l'istituzione dell'elenco regionale degli operatori socio-sanitari e degli enti accreditati per la formazione

La proposta di legge n. 4 è stata presentata in data venerdì 6 settembre 2019 dalle Consigliere e dai Consiglieri regionali.

La L.R. n. 17/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 30 ed è entrata in vigore in data 7 agosto 2020.

La legge n. 17/2020 istituisce l'elenco degli operatori socio-sanitari e degli enti accreditati per la formazione, al fine di meglio soddisfare le esigenze socio-sanitarie e assistenziali dei cittadini mediante personale professionalmente qualificato nonché di favorire la conoscenza degli organismi di formazione accreditati in Piemonte e dei corsi per il conseguimento della qualifica di operatore socio-sanitario attivi in Piemonte. L'iscrizione nell'elenco avviene su base volontaria ed ha funzione esclusivamente ricognitiva, quale banca dati.

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico della Direzione sanità e welfare, Settore sistemi organizzativi e risorse umane del SSR.

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

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

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Come già accennato in via generale (v., *supra*, Par. n. 4.4), proprio al fine di evitare che dall'esame sfugga la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, potrebbe essere opportuno attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale.

Peraltro, si evidenzia una certa contraddittorietà fra quanto disposto dal primo e dal secondo comma dell'articolo in esame, in quanto nel primo comma si rinviene la clausola di invarianza della spesa per l'intero provvedimento, mentre nel secondo comma, comunque, si richiamano le risorse *“umane, strumentali e finanziarie reperibili nell'ordinamento regionale”*, operando pertanto un rinvio che appare particolarmente generico all'ordinamento regionale.

Del resto, non sembra del tutto plausibile che le novità legislative introdotte dalla legge in esame con riferimento all'istituzione dell'elenco regionale degli operatori socio-sanitari e degli enti accreditati per la formazione possano essere realizzate *“ad invarianza della spesa”* o, comunque, con le risorse, strumentali e finanziarie, già presenti nell'ordinamento regionale, e, in ogni caso, di ciò non è stata data alcuna dimostrazione nella relazione tecnico-finanziaria; con il conseguente rischio dell'emersione di oneri indiretti sul bilancio regionale.

In argomento, si ricorda la giurisprudenza costituzionale più recente (cfr. Corte cost. n. 163/2020), la quale ha ribadito che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro di cui all'art. 81 Cost., tanto che in varie occasioni, *“sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo,*

contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione [...]". In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la Corte costituzionale è stata costantemente dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisce *"una mera clausola di stile, priva di sostanza"*» (sentenza n. 5/2018).

Legge Regionale n. 18 del 05 agosto 2020 (entrata in vigore il 21 agosto 2020)

Modifica alla legge regionale 2 novembre 1982, n. 32 (Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale)

La proposta di legge n. 41 del 17 settembre 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 18/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 32 ed è entrata in vigore in data 21 agosto 2020.

La L.R. n. 18/2020 mira a fornire una risposta ai problemi derivanti e connessi all'aumento esponenziale ed incontrollato del numero dei cinghiali sul territorio regionale, che determina situazioni di pericolo per la viabilità e arreca danni alle produzioni agricole ed ortofrutticole. La legge in esame modifica la L.R. n. 32/1984 relativa agli interventi e iniziative per favorire una migliore conservazione e valorizzazione della natura e delle situazioni ambientali di particolare pregio e significato al fine di consentire il transito, in deroga ai divieti previsti per i mezzi motorizzati fuoristrada, a quelli dei soggetti incaricati ad esercitare operazioni di controllo faunistico, a norma della legge regionale sulla caccia (n. 5/2018), nonché dei soggetti autorizzati al prelievo venatorio del cinghiale, limitatamente ai giorni durante i quali si esercitano tali attività.

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

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

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di modifiche ordinamentali della legislazione previgente di settore che non comportano alcun riflesso sul bilancio regionale.

Legge Regionale n. 19 del 05 agosto 2020 (entrata in vigore il 6 agosto 2020)

Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano Cusio Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi

La proposta di legge n. 59 del 15 novembre 2019 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 19/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 32 ed è entrata in vigore in data 6 agosto 2020.

La L.R. n. 19/2020 intende dare concreta attuazione a quanto disposto dall'articolo 8 dello Statuto regionale secondo cui la Regione riconosce la specificità dei territori montani e collinari e dalla Legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) che introduce per le Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola, in quanto territori interamente montani e confinanti con Paesi esteri, "particolari forme di autonomia" da conferirsi mediante legge regionale. La Legge assicura pertanto a un territorio decentrato e fortemente condizionato dalle caratteristiche di peculiarità e di specificità quale quello della provincia del Verbano Cusio Ossola di poter articolare la propria condizione di autonomia e di autogoverno in maniera tale da garantire l'assolvimento delle funzioni fondamentali e delegate. In tal senso, sono previsti trasferimenti di risorse alla provincia di Verbano Cusio Ossola corrispondenti al 60% dell'ammontare dei canoni idrici relativi alle grandi derivazioni di cui all'art. 6, comma 2, del R.D. n. 1775/1933, sulla base dell'ubicazione territoriale di ciascuna derivazione idroelettrica, oltre alle risorse già previste dall'art. 10, comma 1, della L.R. n. 9/2019. Sono inoltre previsti trasferimenti di risorse alla provincia di Cuneo, alla Città metropolitana di Torino e alle altre province piemontesi (una quota dell'ammontare dei canoni idrici relativi alle grandi derivazioni, sulla base dell'ubicazione territoriale di ciascuna derivazione idroelettrica). Si evidenzia che la legge in esame è stata modificata ad opera della Legge Regionale n. 28 del 2020, che ne ha precisato l'applicabilità, stabilendo che i canoni riscossi sono quelli di competenza e non di cassa, per definire con certezza nei vari esercizi finanziari quanto è il trasferimento dovuto (v., *infra*, in questo Paragrafo).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l' "Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale, in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione ambiente, energia e territorio, Settore Tutela delle acque.

La legge, all'art. 9 ("Norma finanziaria"), sancisce che: *"1. Ai fini dell'attuazione di quanto previsto dalla presente legge, si fa fronte con gli stanziamenti, pari ad euro 20.000.000,00 annui, iscritti nel bilancio di previsione finanziario 2020-2022 nella missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio), programma 09.06 (Tutela e valorizzazione delle risorse).*

2. Ai fini dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 7, relativo ai trasferimenti perequativi alle province, escluse le province di Cuneo e del Verbano Cusio Ossola e la Città metropolitana di Torino, si fa fronte con le risorse, pari ad euro 2.000.000,00 annui, iscritte nella missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali), programma 18.01 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) del bilancio di previsione finanziario 2020-2022".

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *"la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl".*

Quanto, poi, alla quantificazione degli oneri finanziari derivanti dai trasferimenti previsti dalla legge in esame, si dà atto, altresì, che, secondo quanto si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, la stessa è operata secondo criteri oggettivi e predeterminati, connessi all'individuazione degli introiti derivanti dall'ammontare dei canoni idrici relativi alle grandi derivazioni di cui all'art. 6, comma 2, del R.D. n. 1775/1933, sopra richiamato, calcolati sulla base delle stime dei canoni dovuti e quantificati sulla base dei parametri di concessione (uso, quantità e condizioni particolari) e dei canoni unitari vigenti nel 2020, secondo le modalità fissate dai Regolamenti regionali n. 15/R/2004 e n. 6/R/2005; in tal senso, alla relazione medesima è allegata una nota predisposta dalla Direzione Ambiente, energia e territorio, Settore Tutela delle acque, contenente un prospetto consuntivo delle somme da trasferire alle Province e alla Città metropolitana di Torino, sulla base delle somme effettivamente introitate rispetto ai canoni dovuti e quantificati come sopra specificato. Qualche criticità pone, invece, la modalità della copertura degli oneri finanziari come quantificati, in quanto è presente, anche in questo caso, la tecnica del rinvio alla missione e al programma di riferimento del bilancio regionale, come risulta dalla disposizione finanziaria di cui all'art. 9, sopra richiamata.

Sulle criticità di tale modalità di copertura si è già detto per altre leggi esaminate nell'ambito della presente relazione, a cui si rinvia (*v., supra*, leggi nn. 11 e 16); peraltro, nel caso di specie, considerata anche l'entità significativa delle somme complessive che verranno annualmente trasferite alle Province e alla Città metropolitana di Torino, ci si chiede come mai nella relazione tecnico-finanziaria non sia stata data la necessaria effettiva dimostrazione della reale disponibilità degli importi in parola, già presenti in bilancio e per i quali si può presumere che, prima dell'intervento legislativo in esame, fossero stabilite destinazioni ad altre finalità, quali introiti derivanti dalle grandi derivazioni in questione e sempre compatibilmente con quanto previsto dalle norme di settore.

Peraltro, in argomento, si dà atto che per una parte minore di questi trasferimenti, quelli di cui all'art. 7 della legge in esame relativi ai trasferimenti perequativi a favore

delle Province sui cui territori non insistono impianti di grande derivazione idroelettrica, nella relazione tecnico-finanziaria si dice espressamente che gli stessi trovano (parziale) copertura nella soppressione del contributo annuale erogato alla Città metropolitana di Torino pari ad euro 2.000.000,00, già previsto dall'art. 24, comma 4, della L.R. n. 23/2015 al fine di garantire la continuità dell'esercizio delle specifiche funzioni conferite dalla Regione: operazione di rimodulazione quella indicata, che giustifica in parte la copertura dei nuovi trasferimenti; allo stesso modo, anche per la copertura finanziaria della parte più significativa dei nuovi trasferimenti la relazione tecnico-finanziaria avrebbe dovuto riportare l'opportuna dimostrazione della effettiva disponibilità nel bilancio regionale.

Sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento; tuttavia, né in fase di riscontro al deferimento, né nell'ambito del contraddittorio orale durante l'adunanza del 22 giugno 2021, sono pervenute precisazioni dalla Regione.

Legge Regionale n. 20 del 05 agosto 2020 (entrata in vigore il 6 agosto 2020)

Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1981, n. 57 (Assicurazione contro gli infortuni dei Consiglieri regionali)

La proposta di legge n. 108 del 30 luglio 2020 è di iniziativa consiliare.

La L.R. n. 20/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 32 ed è entrata in vigore in data 6 agosto 2020.

La L.R. n. 20/2020 introduce una nuova disciplina in materia di assicurazione dei consiglieri e degli assessori regionali attraverso una riscrittura della L.R. n. 57 del 1981.

L'intervento legislativo si propone essenzialmente di identificare con maggiore chiarezza, separandone la stipulazione, la diversa natura degli strumenti assicurativi previsti e le competenze attribuite rispettivamente all'ufficio di presidenza e agli uffici del Consiglio regionale. La legge in esame prevede la stipulazione di due diversi contratti assicurativi a favore degli assessori e dei consiglieri regionali: - un'assicurazione obbligatoria per gli infortuni connessi all'espletamento del mandato,

il cui onere grava integralmente sul bilancio regionale; - una seconda assicurazione che copre il rischio di infortuni non connessi all'espletamento del mandato, il cui onere viene posto a carico del singolo consigliere e assessore che decide di stipularla.

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l' "Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale.

La legge, all'art. 4 (*"Sostituzione dell'art. 4 della legge regionale 30 dicembre 1981, n. 57"*), dispone che: *"1. L'articolo 4 della l.r. 57/1981 è così sostituito:*

"Art. 4 (Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, stimati in 20.000,00 euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, si fa fronte con le risorse già iscritte nella missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 01.01 (Organi istituzionali) del bilancio di previsione finanziario 2020/2022."

Dall'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo" si evince che in merito alla copertura finanziaria, gli oneri derivanti dalla legge in esame vengono interamente sostenuti con rimodulazione delle spese all'interno del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 del Consiglio regionale.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso

procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Quanto poi alla fase di quantificazione e di individuazione della copertura degli oneri finanziari emergenti, si dà atto che le stesse appaiono coerenti con le indicazioni offerte sul punto dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, in quanto nella relazione tecnico-finanziaria viene specificato il processo che ha portato alla quantificazione degli oneri finanziari secondo criteri che sembrano sufficientemente ragionevoli (analisi comparativa delle spese sostenute nelle annualità precedenti corretta alla luce del nuovo impianto normativo introdotto dalla legge in esame, facendo riferimento alle attuali condizioni di mercato), e, per quanto concerne le modalità di copertura degli stessi, si procede tramite rinvio al bilancio regionale, ma si specificano le operazioni di rimodulazione necessarie ad individuare la effettiva disponibilità nel Capitolo considerato.

Legge Regionale n. 22 del 01 ottobre 2020 (entrata in vigore il 2 ottobre 2020)

Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19) e alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)

Il disegno di legge n. 109 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 31 luglio 2020.

La L.R. n. 22/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 40 ed è entrata in vigore in data 2 ottobre 2020.

La L.R. n. 22/2020 ha la finalità di adeguare le leggi regionali nn. 12 e 13 del 2020 alle censure mosse in sede di verifica di legittimità costituzionale svolta dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2020 ed in ossequio all'impegno istituzionale sottoscritto dall'amministrazione regionale a modificare il testo originario, nell'ottica della leale collaborazione tra enti costituzionali.

Nello specifico, l'articolo 1 interviene sull'articolo 4 *bis* della L.R. n. 12/2020 al fine di modificare la cifra iscritta in entrata e in uscita nel limite massimo di 14.986.500,00, nell'ambito della riduzione di capitale sociale richiesta a Finpiemonte SPA per finanziare il "*bonus imprese*", in quanto che è soltanto la quota di proprietà della Regione ad essere oggetto di destinazione per il sostegno agli ulteriori settori colpiti dalla crisi economico finanziaria connessa all'emergenza sanitaria da Covid-2019 (cioè il 99,91% del capitale sociale).

Gli articoli da 2 a 8 modificano la L.R. n. 13/2020; l'articolo 2 corregge un errore materiale relativo all'articolo 27 sul finanziamento al Fondo regionale di garanzia a sostegno dei lavoratori dipendenti in condizione di disagio economico a seguito dell'emergenza da Covid-19.

L'articolo 3 modifica l'articolo 37, relativo agli interventi regionali a sostegno del lavoro agile o smart working, eliminando i riferimenti alla previsione di sgravi contributivi, nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione previdenziale di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. o), della Costituzione.

L'articolo 4, recependo le osservazioni sollevate dal MIBACT, modifica l'articolo 53, relativo alle agevolazioni per i titolari di pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, introducendo un richiamo esplicito al rispetto delle norme di tutela previste dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nel caso di posizionamento di opere contingenti e rimovibili (*dehors*). L'articolo 5 interviene sull'articolo 60 della L.R. n. 13/2020, in ordine alla documentazione richiesta ai partecipanti alla conferenza di co-pianificazione e valutazione per l'approvazione

delle varianti strutturali ai piani regolatori comunali. La modifica consente che ad essi possano, comunque, essere richiesti elaborati e documenti integrativi anche diversi da quelli espressamente previsti nel medesimo articolo 60 qualora una delle amministrazioni chiamate ad esprimersi in sede di co-pianificazione ritenesse quanto prodotto non sufficiente all'espressione del parere di competenza in merito alla proposta di variante di piano.

L'articolo 6 modifica l'articolo 64, relativo agli interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria nell'ambito dei centri storici, per precisare che essi sono consentiti anche con sagoma diversa dall'esistente, purché nel rispetto dei caratteri tipologici e delle caratteristiche del tessuto edilizio esistente.

Gli articoli 7 e 8 abrogano alcune disposizioni della L.R. n. 13/2020.

Con l'articolo 9 (*"variazione di bilancio"*) è approvata la variazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 in termini di competenza e di cassa, al fine di allineare l'iscrizione in entrata e spesa ai commi 1 e 5 dell'articolo 4 *bis* della L.R. n. 12/2020, come modificati dall'articolo 1. La riduzione dello stanziamento di spesa iscritto a bilancio da euro 15.000.000,00 ad euro 14.986.500,00 nel capitolo S-2020/286840 è compensata con la contestuale riduzione della copertura iscritta in entrata nella missione 14 (Sviluppo economico e competitività), programma 14.01 (Industria, PMI e Artigianato), capitolo E-2020/49983/0, per pari importo.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla

regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione della Giunta regionale, Settore attività legislativa e consulenza giuridica e della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica.

L'art. 9 (Variazione di bilancio) sancisce che: *"E' approvata la variazione di bilancio di previsione finanziario 2020-2022 in termini di competenza e di cassa"*.

Nella relazione tecnico-finanziaria conclusiva è precisato che *"le modifiche e le abrogazioni necessarie per evitare il contenzioso con lo Stato sono ad invarianza finanziaria e non hanno ripercussioni di carattere finanziario sull'ordinamento regionale. Le variazioni di bilancio per l'esercizio 2020, come indicate nell'allegato A, ammontano ad una riduzione complessiva delle spese di euro 13.500,00 a cui segue una riduzione di pari importo delle entrate. Il totale delle uscite e delle entrate, alla data di approvazione della presente legge, passano, quindi, da euro 20.432.079.302,28 ad euro 20.432.065.802,28"*.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *"la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla"*

copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl".

Per quanto concerne, poi, la variazione necessaria ad adeguare la normativa regionale in relazione alla riduzione della quota di capitale sociale di Finpiemonte S.p.a. destinata a finanziare gli interventi finalizzati a contrastare l'emergenza sanitaria, come sopra precisato, si dà atto che nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che la riduzione di stanziamento in spesa, di modesta entità (euro 13.500,00), non pregiudica l'applicazione della misura istituita a sostegno dei beneficiari del contributo previsto, *"restando le cifre stanziare originariamente ampiamente capienti per riconoscere il bonus alla totalità degli aventi diritto"*.

Legge Regionale n. 23 del 01 ottobre 2020 (entrata in vigore il 17 ottobre 2020)

Norme in materia di promozione e di impiantistica sportiva

Il disegno di legge n. 80 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 3 febbraio 2020.

La L.R. n. 23/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 3 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 40 ed è entrata in vigore in data 17 ottobre 2020.

La L.R. n. 23/2020 risponde all'esigenza, da tempo sentita dall'Ente Regione così come dagli operatori del settore, di giungere ad un intervento di semplificazione normativa e di riforma in materia di sport, in grado di fornire più attuali prospettive alle politiche sportive regionali. La legge, inoltre, promuove una serie di azioni volte allo sviluppo e alla valorizzazione del sistema degli impianti e delle attrezzature sportive sul territorio regionale, con particolare attenzione ai temi dell'accessibilità e della sostenibilità ambientale, assicurando livelli minimi di infrastrutture, favorendo l'innovazione tecnologica, il risparmio energetico e la riduzione dell'impatto ambientale, e perseguendo un'equa distribuzione territoriale. La legge garantisce a tutte le realtà che promuovono la pratica sportiva la possibilità di partecipare ai bandi regionali, tutela gli sport tradizionali, istituisce la Settimana regionale dello sport e del benessere e la Sport Commission, un'agenzia strutturata sul modello di Film

Commission, con il compito di promuovere il Piemonte come destinazione di turismo sportivo e di attivarsi per reperire le risorse necessarie all'organizzazione degli eventi. Inoltre, è prevista l'apertura di Sportelli dello sport, con il compito di offrire un servizio informativo e di orientamento per enti locali, soggetti sportivi e tutti coloro che a vario titolo si occupano di promozione dello sport e di impiantistica sportiva, con particolare attenzione alle misure previste dalla programmazione regionale e ai bandi. Inoltre, è prevista l'istituzione del Tavolo dello sport, sede di consultazione e confronto tra la Regione, i rappresentanti del sistema sportivo, degli enti locali e territoriali e i soggetti pubblici e privati competenti per materia.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell’intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione coordinamento politiche e fondi europei, Settore Sport e tempo libero.

La legge, all’art. 26 (“Norma finanziaria”), quantifica gli effetti finanziari come segue:

1. Agli oneri finanziari di parte corrente derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 3.365.000,00 per l'esercizio finanziario 2020, in euro 2.515.000,00 per l'esercizio finanziario 2021 e in euro 3.115.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 06 (Politiche giovanili, sport e tempo libero), programma 06.01 (Sport e tempo libero), titolo 1 (Spese correnti) di cui alla legge regionale 31 marzo 2020, n. 8 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022).

2. Agli oneri finanziari di parte capitale derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 2.220.000,00 per l'esercizio finanziario 2020, in euro 1.480.000,00 per l'esercizio finanziario 2021 e in euro 1.480.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 si fa fronte con le risorse già allocate nell'ambito della missione 06 (Politiche giovanili, sport e tempo libero), programma 06.01 (Sport e tempo libero), titolo 2 (Spese in conto capitale) di cui alla legge regionale 31 marzo 2020, n. 8 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022)".

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *"la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl"*.

Per quanto concerne la tecnica di quantificazione degli oneri finanziari emergenti dalla legge in esame, nonché in relazione alle modalità di copertura degli stessi, si individuano diverse criticità.

In primo luogo, quanto alla quantificazione degli oneri finanziari, la richiamata disposizione di cui all'art. 26 ("Norma finanziaria"), che individua i complessivi oneri

emergenti, non è supportata, nella relazione tecnico-finanziaria, da alcun chiarimento e/o motivazione circa le modalità con cui si è pervenuti alla quantificazione individuata, così come del resto anche le singole disposizioni da cui emergono di volta in volta gli oneri finanziari non sono in alcune modo giustificate, nella relazione tecnico-finanziaria, rispetto alla quantificazione degli stessi (v. artt. 4, 11, 12, 13, 14, 19), per cui non è dato sapere in alcun modo come si è pervenuti alla individuazione del *quantum* degli oneri considerati.

Peraltro, deve altresì osservarsi come alcune disposizioni che contengono la clausola di invarianza finanziaria, in realtà, rischiano di nascondere potenzialmente oneri indiretti che potrebbero avere riflessi sul bilancio regionale; si pensi, ad es., all'istituzione del c.d. "Tavolo dello sport", di cui all'art. 7, a invarianza della spesa solo sul presupposto che la partecipazione al medesimo è prevista a titolo gratuito, ma senza considerare in alcun modo le ulteriori spese che da tale operazione molto probabilmente potranno derivare: sul punto, anzi, la relazione tecnico-finanziaria rinvia alle risorse già iscritte a bilancio a titolo di spese di amministrazione/funzionamento generale a carico dell'Assessorato competente, Settore Sport.

Allo stesso modo, l'art. 10 della legge in esame introduce il concetto di tutela sanitaria delle attività sportive in conformità agli obiettivi e con le modalità organizzative indicate nel piano socio-sanitario regionale vigente, anche con riguardo al contrasto del doping nella pratica sportiva ad ogni livello, ma pure in questo caso, nella relazione tecnico-finanziaria, si stabilisce l'invarianza della spesa affermando che "*eventuali oneri indiretti trovano copertura nelle risorse già messe a disposizione nell'ambito della medesima programmazione sanitaria*".

Occorre, poi, procedere con una specifica annotazione; l'art. 5 della legge prevede che la Regione stabilisce, mediante l'adozione di un programma pluriennale, gli obiettivi, le priorità strategiche, le linee guida di intervento per l'organizzazione delle attività e la realizzazione delle iniziative previste dalla legge in esame, nonché "*la tipologia di interventi, i soggetti destinatari, le risorse finanziarie da destinare agli interventi di promozione*

sportiva e all'impiantistica sportiva". In particolare, sul punto, si stabilisce che il programma in parola sia approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale e resti in vigore fino all'approvazione del nuovo documento programmatico; in argomento, pertanto, desta perplessità tale formulazione in quanto non risulta chiaro se le risorse finanziarie messe in campo per l'attuazione della legge in esame siano solo quelle effettivamente indicate nella medesima o altre ancora che derivino dalla programmazione in parola, solo che in questo secondo caso ovviamente l'impianto individuato non risulterebbe in linea con la necessità che la copertura sia contestuale all'introduzione della nuova previsione.

Infine, con riguardo alle modalità della copertura finanziaria degli oneri introdotti, si osserva che viene utilizzata la tecnica del rinvio alla missione e al programma di riferimento; con tutte le criticità che, su questo aspetto, si sono già espresse per altre leggi già esaminate, a cui si rinvia (v., *supra*, leggi nn. 11, 16 e 19).

In relazione alle criticità evidenziate, si è richiesto all'Ente di procedere con gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento; tuttavia, né in fase di riscontro al deferimento, né nell'ambito del contraddittorio orale durante l'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, sono pervenute precisazioni dalla Regione.

Legge Regionale n. 24 del 07 ottobre 2020 (entrata in vigore il 17 ottobre 2020)

Cofinanziamento Ciclovía VEN.TO

Il disegno di legge n. 116 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 29 settembre 2020.

La L.R. n. 24/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 41 ed è entrata in vigore in data 9 ottobre 2020.

La L.R. n. 24/2020 prevede che Finpiemonte S.p.a. restituisca alla Regione le economie, allocate sul Fondo n. 46 dell'Assessorato al turismo ed originariamente destinate a finanziare la ciclovía del Canale Cavour, per cofinanziare il primo lotto funzionale della ciclovía VEN.TO (pista ciclabile da Torino a Venezia). L'intervento normativo,

quindi, si è reso necessario per liberare risorse per un importo pari a euro 1.900.000,00, utili a garantire il cofinanziamento regionale del primo lotto del progetto.

Il costo complessivo dell'opera è stato quantificato in euro 16.622.512,41, di cui euro 2.753.487,51 già erogati per la predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intera ciclovia VEN.TO, trasmesso al MIT in data 30 aprile 2019, ha individuato per Regione Piemonte il lotto funzionale prioritario da Chivasso a Trino Vercellese per un costo totale di euro 4.807.987,80.

Ai fini della ripartizione del contributo statale, la Regione Piemonte ha destinato la somma di euro 1.900.000,00 per il cofinanziamento del primo lotto funzionale, utilizzando le economie registrate nell'ambito dell'Accordo di programma approvato con deliberazione della Giunta regionale 25 luglio 2016, n. 35-3698, per la realizzazione della ciclovia Canale Cavour (Fondi Finpiemonte S.p.a.) e che, con successiva deliberazione della Giunta regionale 24 gennaio 2020, n. 21-947, sono state destinate a cofinanziare il primo lotto prioritario della ciclovia.

Il MIT, sulla base del cofinanziamento regionale assegnato al primo lotto funzionale, ha assegnato il finanziamento statale pari ad euro 2.907.987,80, da suddividere in due *tranche* di euro 1.453.993,90, pari al 50% del contributo statale assegnato. Con decreto ministeriale 14 febbraio 2020, n. 32, il MIT ha disposto l'erogazione della prima *tranche* di finanziamento statale di euro 1.453.993,90, pari al 50% del contributo statale assegnato.

La Regione Piemonte, da parte sua, si è obbligata alla trasmissione del progetto esecutivo approvato entro fine dicembre 2020 e per l'avvio delle progettazioni è necessario avere la copertura economica totale, comprensiva della quota di cofinanziamento regionale.

Si è reso così necessario avere la copertura economica totale data dal cofinanziamento regionale di euro 1.900.000,00 per poter avviare l'*iter* procedurale tecnico.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione

contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

Alla relazione tecnico-finanziaria conclusiva è stata allegata la scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti, ai sensi della DUP 60/2018 e della DGR 1- 6667 2018, predisposta dagli uffici del Consiglio regionale in collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, nel caso specifico con la Direzione risorse finanziarie e patrimonio della Direzione cultura, turismo e commercio.

La legge, all'art. 2 (“Disposizioni finanziarie”), quantifica gli effetti finanziari come segue:

“1. Le somme di cui all'articolo 1 sono iscritte con bilanciamento in entrata e in spesa degli importi nell'esercizio 2020 del bilancio di previsione finanziario 2020-2022:

a) su apposito capitolo di entrata istituito nel Titolo III (Entrate extratributarie), tipologia 500 (Rimborsi e altre entrate correnti) denominato 'Restituzione di economie da parte di Finpiemonte S.p.A destinate al cofinanziamento della ciclovia VENT.TO';

b) su apposito capitolo vincolato di spesa iscritto nella missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità), programma 10.05 (Viabilità e infrastrutture stradali), Titolo II (Spese in conto capitale), Co.fog. 04.5 (Trasporti), Macroaggregato 203 (Contributi agli investimenti), denominato 'Trasferimenti ad AIPO per la realizzazione della ciclovia VEN.TO'”.

Dalla relazione tecnico-finanziaria conclusiva si evince che, dal punto di vista finanziario, la legge in esame comporta oneri, pari a euro 1.900.000,00, a carico del

bilancio regionale 2020/2022 per il solo esercizio 2020 a titolo di cofinanziamento regionale del primo lotto funzionale della ciclovia.

Le risorse, pari a euro 1.900.000,00, confluiscono a bilancio, in entrata, nel capitolo di nuova istituzione denominato "Restituzione di economie da parte di Finpiemonte S.p.a. destinate al cofinanziamento della ciclovia VEN.TO" del titolo 3 (Entrate extratributarie), tipologia 500 (Rimborsi ed altre entrate correnti) e sono iscritte per un pari importo, in spesa, nel capitolo "Trasferimenti ad AIPO per la realizzazione della ciclovia VEN.TO" della missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità), programma 10.05 (Viabilità e infrastrutture stradali), titolo 2 (Spese in conto capitale), Co.fog. 04.5 (Trasporti), Macroaggregato 203 (Contributi agli investimenti) del bilancio di previsione finanziario 2020/2022, limitatamente all'esercizio 2020.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *"la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl"*.

Nel merito, poi, desta qualche perplessità la possibilità di utilizzo di economie di spesa derivanti da un già vigente Accordo di programma (approvato con deliberazione della Giunta regionale 25 luglio 2016, n. 35-3698, per la realizzazione della ciclostrada Canale Cavour), ancora allocate presso Finpiemonte S.p.A.; infatti, di norma, in questi casi si prevede che eventuali economie rispetto alla realizzazione di una data opera

possano essere riutilizzate sulla medesima per miglioramenti, mentre, qualora nel caso in esame l'Accordo di programma non avesse previsto tale possibilità, ci si chiede come mai le somme in questione si trovassero ancora nella disponibilità di Finpiemonte S.p.A.

Sul punto, si è richiesto all'Ente di procedere con gli opportuni chiarimenti in fase di riscontro al deferimento; ma non è pervenuta alcuna precisazione.

Legge Regionale n. 26 del 29 ottobre 2020 (entrata in vigore il 30 ottobre 2020)

Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico

Il disegno di legge n. 87 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 3 marzo 2020.

La L.R. n. 26/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 4 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 44 ed è entrata in vigore in data 30 ottobre 2020.

La L.R. n. 26/2020 è stata approvata in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, recante norme per la liberalizzazione del settore elettrico, come modificato da ultimo dall'articolo 11 *quater* del cosiddetto Decreto "Semplificazioni" (Decreto Legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12). Detto articolo attribuisce, infatti, alle Regioni il compito di disciplinare, con propria legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (vale a dire, gli impianti con potenza nominale media di concessione superiore o uguale a 3.000 kW). Le disposizioni della legge regionale, in ottemperanza a quanto stabilito dalla sopra citata norma nazionale, non si applicano alle domande di nuova concessione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, ma unicamente a quelle in scadenza. In Piemonte le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono 67, di cui 11 scadute (le restanti scadranno entro il 2044, con il maggior numero che ha scadenza il 31/03/2029), per una potenza complessiva nominale media di concessione pari a 762.822 MW (920 GWh di producibilità media). Sono presenti, inoltre, in Regione 10 invasi idroelettrici che garantiscono una capacità d'invaso di 116,6 milioni di metri cubi. La normativa nazionale di riferimento, a cui la L.R. n. 26/2020 dà attuazione, è

stata oggetto di numerose modifiche che hanno reso necessario modificarne il testo originariamente presentato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia e della recente impugnativa del Consiglio dei Ministri (delibera C.d.M. del 5 giugno 2020) della legge della Regione Lombardia n. 5 del 8 aprile 2020, recante la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. In relazione allo stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19, il termine originariamente previsto del 31 marzo 2020, entro cui le Regioni erano tenute a legiferare in materia, è stato prorogato al 31 ottobre 2020.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione economica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell’intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all’art. 24, sancisce che:

“1. Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

La legge in parola è stata oggetto di impugnativa governativa con Delibera CDM del 23/12/2020, di cui si riporta la sintesi dei motivi del ricorso.

1. Impugnati gli articoli 2, comma 4, 4 comma 1, 7, comma 1, 9 e 22 per l'esclusione dalla nuova disciplina di assegnazione alle nuove domande di concessione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, in quanto applicabile alle sole fattispecie di scadenza, decadenza o rinuncia di precedenti titoli di concessione.

Secondo il ricorrente, l'esclusione delle nuove concessioni risulterebbe illegittima per violazione dell'articolo 12 del D.Lgs. n. 79/1999, che non contempla esclusioni e differenziazioni tra le tipologie di concessione, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riconosce alla Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, nonché con riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, stante il fatto che il D.Lgs. n. 79/1999 recepisce la "Direttiva servizi" n. 123/2006 nell'ordinamento interno;

2. Impugnati gli articoli 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20 e 23 per violazione della riserva di legge regionale, in quanto il meccanismo di rinvio a fonti di rango secondario in merito alla disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, senza peraltro esaustivamente indicarne i criteri guida per l'organo esecutivo regionale, violerebbe, secondo il ricorrente, la riserva di legge regionale contenuta nell'art. 12 del d.lgs. 79/1999.

Si rileva che la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia rientra nell'ambito della potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, pertanto le Regioni debbono attenersi ai principi fondamentali dettati dallo Stato, nel caso di specie dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 79/1999 che impone alle Regioni di disciplinare la materia con legge;

3. Impugnato l'articolo 8, comma 1, nella parte in cui prevede l'esclusione incondizionata e non limitata nel tempo dalle procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua a uso idroelettrico di operatori economici che siano stati destinatari di un provvedimento di revoca o di decadenza.

Tale norma, che non trova riscontro in alcuna previsione legislativa né comunitaria né nazionale, presenterebbe profili di incostituzionalità per violazione dei principi dell'ordinamento comunitario in materia di assegnazione delle concessioni (art. 117, primo comma, Cost.) e per violazione della competenza statale esclusiva in materia "concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), e, in particolare, dei principi di massima partecipazione e proporzionalità che devono governare le procedure di selezione dei concessionari di grandi derivazioni d'acqua a uso idroelettrico;

4. Impugnato l'articolo 21 in quanto privo di un esplicito riferimento al parere dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) in merito alla modalità di determinazione del canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in contrasto con la normativa statale, (articolo 12, comma 1-quinquies, del d.lgs. 79/1999), che invece prevede che il canone sia determinato con legge regionale, sentita l'ARERA. Tale norma violerebbe un principio fondamentale della normativa statale e quindi l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione alle materie produzione trasporto e distribuzione di energia, nonché coordinamento della finanza pubblica.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica,*

bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl".

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di modifiche ordinamentali della legislazione previgente di settore in ottemperanza alla norma nazionale.

Tuttavia, all'art. 21 della legge in esame si fa riferimento alla modifica di una previgente legge regionale di settore in materia di canone per le concessioni di grandi derivazioni; canone che pare essere diversamente disciplinato proprio dall'articolo in parola a partire dal 2021. In argomento, però, nella relazione tecnico-finanziaria, in cui si fa riferimento alla nuova disciplina del canone di concessione, non vi è traccia di un'ipotesi di quantificazione della maggiore entrata che dovrebbe registrarsi a partire dall'esercizio 2021; in merito si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti, ma non sono pervenute precisazioni.

Legge Regionale n. 27 del 06 novembre 2020 (entrata in vigore il 9 novembre 2020)

Valorizzazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico

Il disegno di legge n. 111 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 9 settembre 2020.

La L.R. n. 27/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 6 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 45 ed è entrata in vigore in data 9 novembre 2020.

La L.R. n. 27/2020 interviene in materia di circolazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico prevedendo che gli autoveicoli ed i motoveicoli, il cui riconoscimento di storicità sia riportato sulla carta di circolazione e la cui data di immatricolazione sia superiore a quaranta anni, siano esclusi dalle limitazioni disposte ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b, del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della

strada), che stabilisce che nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministro per i beni culturali e ambientali. È previsto, altresì, che siano esclusi dai medesimi provvedimenti di limitazione alla circolazione, nei soli giorni festivi e prefestivi, gli stessi veicoli ma con data di immatricolazione compresa tra venti e quaranta anni. Tali esclusioni non si applicano ai veicoli utilizzati nell'esercizio di attività di impresa o di arti e professioni.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del “parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile” rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l’“Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell’intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

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

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all’art. 2, sancisce che:

“1. Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l’Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell’ambito dell’*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all’Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l’Ente, nell’ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell’ambito dell’iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell’Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l’iter nell’analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”.*

Nella relazione tecnico-finanziaria viene poi specificato che dalla legge in parola non derivano oneri a carico del bilancio regionale, in quanto trattasi di norme a contenuto ordinamentale che non prevedono la presenza di oneri, diretti o indiretti.

**Legge Regionale n. 28 del 26 novembre 2020 (entrata in vigore il 27 novembre 2020)
Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2020, n. 19 (Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano Cusio Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi)**

Il disegno di legge n. 117 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 20 ottobre 2020.

La L.R. n. 28/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 5 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 48 ed è entrata in vigore in data 27 novembre 2020.

La L.R. n. 28/2020 ha l’obiettivo di precisare l’applicabilità della L.R. n. 19/2020 (Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano Cusio Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi), sopra

esaminata, in merito al trasferimento alle provincie delle risorse derivanti dai canoni idrici delle grandi derivazioni idroelettriche riscossi. In particolare, con questo provvedimento si precisa che i canoni idrici sono quelli derivanti dalle grandi derivazioni idroelettriche e che i canoni riscossi sono quelli di competenza e non di cassa, per definire con certezza nei vari esercizi finanziari l'entità del trasferimento dovuto.

La legge regionale n. 28/2020, dunque, interviene sia modificando gli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge regionale n. 19/2020 al fine di meglio specificare la natura degli oneri riscossi e delle derivazioni interessate e sia per meglio specificare che l'entrata in vigore dell'articolo 8 della medesima legge decorre dal 1° gennaio 2020.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'"Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo", ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

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

Con riferimento alla mancata dichiarazione di neutralità o invarianza finanziaria del disegno di legge in esame, dal parere preventivo obbligatorio di attestazione di regolarità e correttezza dell'azione contabile dei disegni di legge regionali, si afferma che *“pur in mancanza di un articolo specifico, dal testo del provvedimento non si desume che le disposizioni adottate comportino oneri finanziario per la Regione”*.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020; probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Quanto, poi, al mancato inserimento della clausola di invarianza finanziaria, come già precedentemente evidenziato (v., *supra*, quanto affermato per la legge n. 10), si ritiene che nell'approvanda legge debba essere sempre inserita tale clausola, qualora, in effetti, dalla relazione tecnico-finanziaria possa evincersi la dimostrazione che le disposizioni in essa contenute non comportino oneri a carico del bilancio regionale, proprio in quanto non è definibile a priori che le modifiche di carattere ordinamentale introdotte dalle nuove norme non siano in grado di generare nuovi o maggiori oneri; ed è pertanto necessario che dell'eventuale invarianza sia data dimostrazione nella relazione tecnico-finanziaria con corrispondente indicazione nella legge.

**Legge Regionale n. 32 del 30 dicembre 2020 (entrata in vigore il 31 dicembre 2020)
Modifiche alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)**

Il disegno di legge n. 124 è stato presentato dalla Giunta Regionale in data 15 dicembre 2020.

La L.R. n. 32/2020 è stata pubblicata sul supplemento Ordinario n. 2 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 53 ed è entrata in vigore in data 31 dicembre 2020.

La L.R. n. 32/2020 prevede un'integrazione delle categorie destinatarie di aiuti regionali in quanto maggiormente colpite dall'emergenza da Covid-19. L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e le limitazioni poste dai provvedimenti governativi e regionali per contrastarne la diffusione hanno prodotto riflessi economici negativi su molte imprese e lavoratori, tra i quali anche i lavoratori forestali, a tempo determinato (OTD) e indeterminato (OTI), in forza alla Regione Piemonte. Durante le settimane di lockdown, infatti, durante le quali i cantieri forestali non erano operativi, non è stato possibile rinnovare il contratto agli OTD nei tempi e per la durata consueti, con conseguente mancata retribuzione per i mesi di aprile, maggio e parte di giugno; nello stesso periodo gli OTI sono stati collocati in cassa integrazione con la causale "covid", che è retribuita in percentuale molto inferiore a quella ordinaria, con conseguente ulteriore riduzione del reddito per gli OTI stessi. Con specifici provvedimenti normativi regionali, tra i quali la L.R. n. 13/2020, si è già provveduto a disporre *bonus* o altre forme di sostegno finanziario per imprese e lavoratori economicamente danneggiati dalle misure anti Covid-19. La finalità di questo provvedimento è, quindi, la stessa ed è volta a disporre analoga misura anche a favore degli operai forestali della Regione Piemonte a parziale ristoro della riduzione del reddito subita a causa della stasi dei cantieri nel periodo di lockdown.

La relazione tecnico-finanziaria conclusiva dà atto della ricezione del "parere preventivo obbligatorio di attestazione della regolarità e correttezza dell'azione contabile" rilasciato da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, obbligatorio per i disegni di

legge di iniziativa della Giunta, a far data dell'approvazione del flusso (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 60 del 15/03/2018 e Deliberazione della Giunta regionale n. 1-6667 del 29/03/2018).

Sul testo finale del disegno di legge è stata predisposta, da parte della Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica della Giunta regionale, l'“ Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile dell'intero provvedimento legislativo”, ai sensi della DUP 202/2020 e della DGR 1- 2782 2021.

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

L'articolo 1 della Legge in esame introduce l'articolo 34 *bis* nella L.R. n. 13/2020 (il c.d. Riparti Piemonte), che riconosce un *bonus una tantum* dell'importo di euro 600,00 agli operai forestali a tempo determinato e indeterminato in forza alla Regione Piemonte che abbiano subito una sospensione o una riduzione di attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

La spesa è quantificata in euro 250.000,00 e si fa fronte con le risorse di pari importo iscritte nella missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 09.05 (Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione) dell'annualità 2020 del bilancio di previsione finanziario 2020-2022.

La clausola di invarianza finanziaria, di cui all'art. 2, sancisce che:

“1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

In primo luogo, si dà atto che, anche in questo caso, il modello di attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità contabile del provvedimento utilizzato per la legge in esame parrebbe riconducibile alle modifiche approvate a fine esercizio 2020;

probabilmente l'Ente, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, ne ha sperimentato una parte nell'ambito dell'*iter* di alcune leggi in lavorazione; sul punto si è richiesto all'Ente di fornire gli opportuni chiarimenti.

In argomento, l'Ente, nell'ambito delle controdeduzioni al deferimento, ha confermato che *“la Direzione risorse finanziarie e patrimonio, Settore programmazione macroeconomica, bilancio e statistica, prima di approvare definitivamente le novità al flusso procedurale, nell'ambito dell'iter di alcune leggi in lavorazione, ha sperimentato alcune modifiche e integrazioni al modello del Parere preventivo e dell'Attestazione finale in ordine alla copertura ed alla regolarità finanziaria, al fine di meglio circostanziare le possibili fattispecie riscontrate durante l'iter nell'analisi della scheda tecnico finanziaria e nel ddl”*.

Quanto, poi, agli aspetti relativi alla quantificazione degli oneri derivanti dal provvedimento legislativo in esame si dà atto che la stessa avviene su basi e parametri oggettivi, in quanto nella relazione tecnico-finanziaria si fa riferimento, con precisione, al numero di lavoratori potenzialmente interessati al beneficio (euro 600,00 per 406 operai). Anche rispetto alla modalità della copertura finanziaria, nella medesima relazione si motiva l'invarianza degli oneri con la circostanza che le risorse sono già stanziare nel bilancio 2020-2022, per l'annualità 2020, *“trattandosi di risorse non utilizzate per gli stipendi degli operai forestali”*; tuttavia, sul punto, sarebbe stata maggiormente esaustiva un'indicazione nella relazione che avesse anche individuato i Capitoli di riferimento sui quali registrare la effettiva capienza rispetto alla spesa prevista.

6. Considerazioni conclusive

A conclusione dell'esame dei singoli interventi legislativi emanati nel 2020 (v., *supra*, Par. nn. 4.2, 4.4 e 5), la Sezione non può che ribadire un giudizio positivo sul flusso procedurale sopra descritto, adottato congiuntamente dagli uffici di Presidenza del Consiglio regionale e dalla Giunta, come, peraltro, ulteriormente implementato dai provvedimenti adottati dai medesimi uffici a fine esercizio 2020 e inizio esercizio 2021, i cui effetti si osserveranno nell'ambito delle prossime relazioni, con l'auspicio di una massima valorizzazione dello sforzo interpretativo e organizzativo così posto in

essere, anche attraverso un'azione di formazione e sensibilizzazione di tutto il personale regionale coinvolto nell'*iter* legislativo.

Come è noto, l'esercizio 2020, oggetto di esame della presente relazione, è stato segnato dal fenomeno di portata mondiale, quale la pandemia da Covid-2019, che, come si è avuto modo di osservare attraverso l'esame dei singoli interventi legislativi, a cui si rinvia, ha comportato per il legislatore regionale piemontese un'intensa azione di produzione normativa dettata dall'emergenza sanitaria, con i caratteri dell'urgenza e della necessaria tempestività, che, forse proprio per questo motivo, non sempre è risultata del tutto in linea con i canoni previsti in materia di quantificazione e copertura degli oneri finanziari.

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

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

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

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

4. Qualora entro 15 giorni dalla comunicazione, o entro 7 nei casi di urgenza, la Commissione permanente Programmazione e Bilancio non abbia espresso il suo parere, si intende che non

abbia nulla da eccepire; di tale esito è fatta menzione nel documento di trasmissione al Consiglio. I termini indicati possono essere prorogati dal Presidente del Consiglio per giustificato motivo". Tale norma consente all'organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione permanente Programmazione e Bilancio (v., *supra*, Par. n. 4.2). Di entrambe le norme sopra richiamate si auspica la modifica, come già raccomandato nelle precedenti relazioni approvate dalla Sezione.

In particolare, per quanto concerne l'art. 82, comma 4, si riconosce che il nuovo *iter* procedurale introdotto ha l'indubbio merito di sottolineare che la mancanza della relazione tecnico finanziaria dei progetti di legge recanti nuovi o maggiori oneri si riverbera negativamente sulla ricevibilità degli stessi in quanto in contrasto con il principio di copertura delle leggi di spesa, ma va comunque ancora una volta evidenziato, in tal senso, che l'effettiva elaborazione di un'adeguata relazione tecnico-finanziaria, nonostante il suo rilievo ai fini della copertura delle leggi di spesa, viene concretamente rimessa alla sensibilità e alla scelta discrezionale del Consiglio; circostanza che non pare coerente con la considerazione che il Consiglio medesimo, pur nell'esplicazione della propria ampia sovranità, non può non tenere conto di una regola, costituzionalmente garantita, quale quella della necessaria copertura delle leggi di spesa.

In argomento, nell'ambito del contraddittorio orale durante l'adunanza pubblica del 22 giugno 2021, il Presidente del Consiglio regionale ha comunicato che il Consiglio medesimo sta lavorando ad un aggiornamento del predetto Regolamento, che risulti maggiormente in linea con le esigenze di tutela degli equilibri di bilancio, come richiesto dai vigenti principi contabili; in tema si auspica che ciò avvenga quanto prima.

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

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

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

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

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

In via generale, si ribadisce, come già rimarcato nelle precedenti relazioni, la necessità che la copertura degli oneri introdotti sia individuata dal medesimo provvedimento che introduce la spesa. Peraltro, la copertura deve essere reperita ed indicata anche nel caso in cui gli oneri siano indeterminati o non compiutamente quantificati. La Regione,

infatti, a fronte di nuove o maggiori spese, ha un vero e proprio onere di provarne la relativa copertura. Tale onere, peraltro, non può ritenersi assolto nel caso in cui la legge si limiti ad indicare la missione ed il programma del bilancio in corso nel quale reperire la copertura, senza dare adeguata dimostrazione, in sede di relazione tecnica, della effettiva disponibilità della copertura.

Come evidenziato nel corso della relazione, buona parte delle disposizioni onerose introdotte nel corso del 2020, per le quali il legislatore abbia individuato la copertura, mediante rinvio alle risorse presenti nel bilancio, sono risultate carenti di tale dimostrazione.

Anche l'adozione del flusso procedurale, pur dimostrando l'attenzione del Consiglio e della Giunta regionali nei confronti della rilevanza di una corretta copertura finanziaria delle norme di nuova introduzione, ad oggi non è stato ancora in grado di consentire il completo superamento della criticità rilevata; infatti, nonostante la previsione di una scheda modello, in alcuni casi particolarmente analitica e in grado di orientare in termini maggiormente consapevoli le scelte del decisore politico, e ferma restando, nell'ambito del flusso procedurale in essere, l'acquisizione dell'Attestazione finale in ordine all'effettiva copertura ed alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento, rilasciata dalla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio - Settore Programmazione economica, Bilancio e Statistica della Giunta regionale, le relazioni tecnico finanziarie accompagnatorie delle leggi non sono risultate ancora in grado di dimostrare l'effettiva disponibilità, nelle poste di bilancio richiamate, delle risorse necessarie alla copertura degli oneri previsti.

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

eccedenza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, altro) e gli eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi; in tal senso, si auspica che le novità di recente introdotte in relazione al flusso procedurale vengano valorizzate proprio nella direzione indicata.

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

Anche la fase di quantificazione degli oneri non pare ancora del tutto soddisfacente, nonostante l'introduzione del flusso procedurale abbia ovviato a molte delle criticità già evidenziate per gli esercizi precedenti; infatti, come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, permangono criticità in relazione ai criteri di quantificazione, a volte non sufficientemente determinati secondo i requisiti di credibilità, non arbitrarietà ed appropriatezza, o determinati in una prospettiva non più coerente con l'attuale quadro normativo. Su tale aspetto, si richiama quanto già evidenziato per taluni provvedimenti normativi, riguardo ai quali la relazione tecnico-finanziaria non giustifica, né motiva la quantificazione dei costi individuata, risultando, pertanto, non conforme a quanto sul punto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento (sul punto si rinvia all'esame svolto nei Par. nn. 4.4 e 5).

Rispetto a tali criticità, peraltro, si rileva che le stesse non riguardano solo la legislazione "dell'emergenza" connessa agli interventi finalizzati a contrastare gli effetti della pandemia, ma valgono anche per alcuni provvedimenti legislativi riconducibili ad un ambito "ordinario": prova che le medesime, sicuramente acuite dalla necessità di agire tempestivamente per gli interventi emergenziali, sono comunque preesistenti alla situazione emergenziale.

Anche per tali criticità, pertanto, si auspica che l'introduzione delle novità del flusso procedurale siano al massimo valorizzate proprio al fine di intercettare e neutralizzare le difficoltà ancora esistenti.

Conclusivamente, quindi, la Sezione auspica che il processo avviato con il flusso procedurale adottato nel 2018, congiuntamente dal Consiglio e dalla Giunta, come ad oggi implementato con le più recenti novità introdotte, possa condurre al completo superamento delle criticità evidenziate, in quanto il rispetto delle regole che impongono e codificano la copertura finanziaria delle leggi onerose è funzionale al mantenimento di una gestione finanziaria in equilibrio, nel continuo e delicato bilanciamento fra esigenze della collettività e risorse disponibili.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha, in proposito, a più riprese rimarcato che l'equilibrio tendenziale di bilancio *“consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”* (Corte cost. sentenza n. 6/2017, n. 250/2013).

