



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO

PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SULLA
TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE
ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI
APPROVATE DAL 26 GIUGNO 2018 AL 31
DICEMBRE 2019 E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEI RELATIVI ONERI

Deliberazione n. 15 del 20 ottobre 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO

PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE
COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE
NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE
DAL 26 GIUGNO 2018 AL 31 DICEMBRE 2019
E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEI RELATIVI ONERI**

Relatore: Referendario Dr. Davide Florida

Hanno coadiuvato il relatore nell'attività istruttoria e nell'elaborazione dei dati:

Dr.ssa Denise PROMENT

Dr.ssa Federica CHOUQUER



Deliberazione n. 15/2020/

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

Collegio n. 1

composta dai magistrati:

Piergiorgio Della Ventura	presidente
Sara Bordet	consigliere
Fabrizio Gentile	consigliere
Davide Floridia	referendario relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 ottobre 2020;

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modifiche e integrazioni ("Statuto speciale per la Valle d'Aosta");

visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti");

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 ("Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una Sezione di controllo della Corte dei conti"), che ha istituito la Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e ne ha disciplinato le funzioni;

visto l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 ("Disposizioni urgenti in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modifiche, ai sensi del quale 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 dei relativi oneri;

vista la deliberazione della Sezione plenaria 17 febbraio 2020, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di controllo per il 2020 e, in particolare, il punto 5) del predetto programma, il quale prevede la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel periodo 26 giugno – 31 dicembre 2018 e nell’anno 2019, nonché sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri;

visto il decreto del Presidente della Sezione 14 febbraio 2020, n. 2, con il quale sono stati costituiti i collegi ai sensi dell’art. 3, d.lgs. n. 179/2010;

visto il decreto del Presidente della Sezione 16 marzo 2020, n. 7, con il quale, in attuazione del programma di attività della Sezione per il 2020, l’istruttoria relativa alla relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel periodo 26 giugno – 31 dicembre 2018 e nell’anno 2019, nonché sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri è stata assegnata al referendario Davide Floridia;

Visto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 ed in particolare l’articolo 85, commi 2 e 3, lett. e), come sostituito dall’articolo 5 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020, n. 138 (prot.) recante *“Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto-legge n. 18/2020”*;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020, n. 153 (prot.) recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in video conferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

Viste le ordinanze del Presidente della Sezione 23 marzo 2020, n. 6, 14 aprile 2020, n. 8, 30 aprile 2020, n. 12, 31 luglio 2020, n. 18 e 18 settembre 2020, n. 19, contenenti disposizioni per lo svolgimento delle attività istituzionali della Sezione, nell’ambito delle misure finalizzate a contrastare l’emergenza epidemiologica da COVID-19;

vista l’ordinanza 16 ottobre 2020, n. 21, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna adunanza;

visti gli esiti dell’attività istruttoria;

udito il relatore, referendario Davide Floridia;

DELIBERA

di approvare la *“Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel periodo 26 giugno – 31 dicembre 2018 e nell’anno 2019 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”* che alla presente si unisce, quale parte integrante.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in Aosta, nella camera di consiglio del 20 ottobre 2020.

Il relatore
(Davide Floridia)

Il presidente
(Piergiorgio Della Ventura)

Depositata in segreteria il 20 ottobre 2020.

Il funzionario
(Debora Marina Marra)

INDICE

	Pag.
PREMESSA	1
CAPITOLO I IL CONTESTO ORDINAMENTALE	4
1. Il quadro normativo nazionale	4
2. I controlli sulle coperture delle leggi di spesa attribuiti alla Corte dei conti	15
3. La normativa regionale	17
CAPITOLO II LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI SPESA (26 GIUGNO 2018 - 31 DICEMBRE 2019)	24
1. Riepilogo generale	24
2. Analisi delle tipologie delle coperture delle leggi relative al periodo 26 giugno 2018 - 31 dicembre 2019	26
2.1. Legge regionale 27 marzo 2019, n. 3	26
2.2. Legge regionale 4 luglio 2019, n. 8	28
2.3. Legge regionale 24 settembre 2019, n. 15	31
2.4. Legge regionale 8 ottobre 2019, n. 16	35
2.5. Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 19	42
CONSIDERAZIONI FINALI	44

PREMESSA

Con la presente relazione la Sezione riferisce al Consiglio regionale in merito agli esiti delle analisi delle tipologie di coperture e delle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi adottate dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, approvate dal 26 giugno 2018 - data in cui è iniziata la XV Legislatura regionale¹ - al 31 dicembre 2019, in attuazione del D.lgs. n. 179/2010² e ai sensi del d.l. n. 174/2012³.

La relazione è inserita nel programma di attività della Sezione⁴ per l'anno 2020 analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti⁵; è redatta in base alle disposizioni di cui al decreto legge sopra citato, che prevede, tra l'altro, che la relazione sia trasmessa al Consiglio regionale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze⁶.

La relazione si articola in due parti. La prima ripercorre il contesto normativo e giurisprudenziale nell'ambito del quale si pone il controllo esercitato dalla Corte, dando conto degli aggiornamenti intervenuti rispetto alla precedente relazione. La seconda analizza i singoli provvedimenti legislativi di spesa emanati dalla Regione nel corso del periodo oggetto di esame sotto i profili dell'individuazione della morfologia degli oneri finanziari a essi sottesi e della relativa quantificazione, nonché dell'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura e delle corrispondenti modalità.

In linea con quanto intrapreso nella precedente relazione⁷, non si è ritenuto in questa sede di procedere all'esame delle leggi che costituiscono la c.d. manovra finanziaria regionale e il rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018, oggetto di

¹ Il 26 giugno 2018 ha avuto inizio formalmente la XV Legislatura regionale con l'insediamento del Consiglio come determinato dalle consultazioni elettorali del 20 maggio 2018 e della nuova Giunta.

² D. lgs. 5 ottobre 2010, n. 179, ("Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti").

³ D. L. 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"), convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 e come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), del d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116/2014.

⁴ Approvato con Deliberazione n. 1/2020/INPR del 17 febbraio 2020.

⁵ Cfr.: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazione 11 novembre 2013, n. 22 (relativa alla legislazione di spesa per gli anni 2011-12); deliberazione 21 ottobre 2014, n. 18 (anno 2013); deliberazione 5 maggio 2015, n. 7 (anno 2014); deliberazione 22 dicembre 2016, n. 5 (anno 2015); deliberazione 14 dicembre 2017, n. 21 (anno 2016); deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22 (1° gennaio 2017-25 giugno 2018).

⁶ D. L. n. 174/2012, cit., art. 1, co. 8.

⁷ Cfr.: deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22 (1° gennaio 2017-25 giugno 2018), pag. 2.

specifiche indagini previste nel programma di attività della Sezione. Si tratta, in particolare, delle seguenti leggi regionali:

- Legge regionale 1° agosto 2018, n. 8: Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2017;
- Legge regionale 26 novembre 2018, n. 9: Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2018/2020;
- Legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021). Modificazioni di leggi regionali;
- Legge regionale 24 dicembre 2018, n. 13: Bilancio di previsione finanziario della Regione Autonoma Valle d'Aosta per il triennio 2019/2021;
- Legge regionale 27 marzo 2019, n. 1: Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti;
- Legge regionale 24 aprile 2019, n. 4: Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali;
- Legge regionale 24 aprile 2019, n. 5: Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni;
- Legge regionale 9 luglio 2019, n. 9: Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2018;
- Legge regionale 30 luglio 2019, n. 11: Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e relative variazioni al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2019/2021;
- Legge regionale 30 luglio 2019, n. 12: Secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali;

- Legge regionale 30 luglio 2019, n. 13: Disposizioni collegate al secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni;
- Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 20: Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020.

L'istruttoria è stata avviata con nota del 01 aprile 2020⁸ inviata al Presidente del Consiglio della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed al Coordinatore del Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate della Regione, con cui è stato chiesto di fornire l'elenco di tutte le leggi emanate dalla Regione dal 26 giugno 2018- data di inizio della XV Legislatura regionale - al 31 dicembre 2019, con separata indicazione di quelle che costituiscono leggi di spesa, corredate dalle relative relazioni tecniche e dal parere obbligatorio sugli aspetti finanziari, ai sensi dell'art. 23 della l.r. n. 30/2009.

La risposta da parte degli uffici regionali, corredata dalla documentazione richiesta, è pervenuta alla Sezione il 15 aprile 2020⁹.

⁸ Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nota istruttoria 01 aprile 2020, prot. n. 466.

⁹ Regione autonoma Valle d'Aosta, Assessorato Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate, nota 15 aprile 2020.

CAPITOLO I

IL CONTESTO ORDINAMENTALE

1. Il quadro normativo nazionale

Il quadro ordinamentale in materia, puntualmente descritto nelle precedenti relazioni, a cui si rinvia per approfondimenti, viene ripercorso sinteticamente in questa sede dando conto degli aggiornamenti intervenuti nel periodo di riferimento della presente relazione.

COSTITUZIONE

Il principio della copertura finanziaria delle leggi che prevedono oneri trova fondamento nell'art. 81 terzo comma della Costituzione, nella formulazione introdotta dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1¹⁰ e costituisce un corollario del principio dell'equilibrio del bilancio, enunciato nel primo comma del medesimo articolo. Esso stabilisce che ogni disposizione normativa che importi nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte.

L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi rappresenta un preciso vincolo per il legislatore, poiché comporta la necessità di verificare che ogni legge di spesa sia supportata da risorse finanziarie adeguate e disponibili. Esso opera per ogni nuova legge e si traduce nel dovere di predisporre, all'atto dell'approvazione delle norme, i mezzi finanziari per fronteggiare gli oneri che ne derivano.

La regola della copertura finanziaria si configura, in tale ottica, come un presidio a tutela dei saldi di finanza pubblica e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti finanziari che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale.

¹⁰ L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”).

Il rispetto del vincolo costituzionale implica che l'onere derivante dalle norme introdotte nell'ordinamento – inteso sia come incremento di spesa sia come riduzione di entrate – venga correttamente quantificato affinché possano essere individuati i mezzi finanziari idonei a compensare gli effetti che le norme medesime sono suscettibili di determinare sui bilanci pubblici. Tra oneri e mezzi finanziari si instaura così un necessario rapporto di coerenza, che deve essere accertato, oltre che sul piano quantitativo, anche sul piano temporale, per assicurare la sincronia tra il determinarsi degli effetti finanziari onerosi e l'acquisizione delle relative risorse.

Più specificamente, sulla base della più recente prassi applicativa della regola costituzionale, gli oneri ed i relativi mezzi di copertura devono essere oggetto di contestuale considerazione non solo nel momento della elaborazione ed approvazione delle nuove norme (tenendo conto del divieto generale di compensare maggiori oneri di parte corrente con risorse di conto capitale) ma anche con riferimento a ciascun esercizio finanziario interessato dall'incidenza degli oneri e, in linea di principio, per un periodo corrispondente alla durata degli oneri medesimi.

Il principio della copertura finanziaria delle leggi che importano oneri è stato a più riprese oggetto di analisi da parte della giurisprudenza costituzionale.

Rinviando per approfondimenti alle precedenti relazioni di questa Sezione¹¹, giova qui riportare schematicamente gli assunti frutto dell'elaborazione giurisprudenziale in materia:

- la mancanza o l'esistenza di un onere è desumibile dall'oggetto e dal contenuto della legge;
- le leggi istitutive di nuove (o maggiori) spese devono indicare esplicitamente i relativi mezzi di copertura;
- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale;

¹¹ Cfr., ad esempio, la deliberazione 22 dicembre 2016, n. 5 (relativa all'anno 2015), cap.I, par. 2.1.

- la copertura deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza;
- la copertura non può essere rinviata ad altra fonte giuridica, sia pure legislativa;
- la copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile;
- soltanto per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio regionale annuale.

I corollari sopra riportati sono stati enunciati, *ex plurimis*, nelle sentenze della Corte Costituzionale 7 maggio 2012, n. 115; 9 luglio 2012, n. 192; 14 febbraio 2013, n. 18; 15 febbraio 2013, n. 26; 20 luglio 2016, n. 183.

LEGISLAZIONE ORDINARIA

A livello di legislazione ordinaria, il riferimento normativo è costituito dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009 e ss.mm.ii., da qui in poi "Legge"), che riserva il titolo V, artt. 17, 18 e 19, alla "copertura finanziaria delle leggi".

In particolare, l'art. 17 della Legge - che espressamente attua il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa sancito dall'art. 81, quarto comma, Cost. - individua le tecniche di copertura ammissibili.

Il successivo art. 19, secondo comma, richiamando nuovamente il disposto dell'art. 81 quarto comma Cost., dispone l'applicazione del principio della copertura finanziaria anche alle leggi che prevedono oneri, adottate dalle Regioni e dalle Province autonome, attraverso l'uso delle medesime tecniche di copertura stabilite per le leggi dello Stato, in quanto applicabili.¹²

Di seguito vengono illustrate le disposizioni della Legge di contabilità e finanza pubblica direttamente applicabili alle leggi regionali di spesa.

¹² Art. 19 (Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico) comma secondo: Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.

MORFOLOGIA DEGLI ONERI

Nell'ambito delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri, l'art. 17 primo comma della L. 196/2009 distingue tra leggi che indicano espressamente la spesa autorizzata e leggi che individuano le previsioni di spesa.

Nel primo caso, la spesa autorizzata, riportata puntualmente per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, funge da limite massimo (tetto) di spesa.

Nel secondo caso, la spesa, determinata per importi tendenzialmente presunti e dunque suscettibili di variazioni anche in aumento, richiede strumenti in grado di rimodulare le variazioni in aumento rispetto alle previsioni normative.

Tale distinzione si pone alla base della disciplina contabile, che accanto all'individuazione delle tipologie di copertura finanziaria e alle tecniche di quantificazione degli oneri, prevede, per le leggi che contengono previsioni di spesa, strumenti idonei a compensare le eccedenze

TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE

In base a quanto stabilito sempre dall'art. 17 comma primo della Legge, la copertura finanziaria delle disposizioni che comportino nuovi o maggiori oneri è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel triennio compreso nel bilancio pluriennale, salve le preclusioni espressamente indicate;

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

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, con esclusione della copertura degli oneri di parte corrente mediante utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Il comma 1 bis dell'art. 17, introdotto dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, in conformità all'adozione nell'ordinamento comunitario di più rigorose regole in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, dispone che le maggiori entrate derivanti da variazioni a legislazione vigente non possono essere utilizzate per

la copertura di nuovi oneri, ma devono essere destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Significative innovazioni alla disciplina delle metodologie di copertura delle leggi di spesa vengono apportate dalla legge 4 agosto 2016, n. 163. Da un lato, alle tre modalità di copertura tassativamente ammesse dal testo iniziale dell'art. 17 comma primo (lettere a), b) e c)), viene aggiunta una nuova forma di copertura (lett. a-bis), costituita dalla modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi.

Dall'altro, viene soppressa la clausola di salvaguardia e prevista contestualmente una nuova procedura per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa¹³.

Come già rappresentato dalla Sezione¹⁴, le modalità di copertura di cui alla lett. a) e b), a cui va aggiunta anche quella di cui alla lett. a-bis) successivamente introdotta, appartengono alla categoria dei "mezzi interni", in quanto non attuano la copertura con nuove risorse ma con l'impiego di quelle già iscritte in bilancio, mentre l'ultima appartiene a quella dei "mezzi esterni", in quanto prevede l'individuazione di nuove risorse finanziarie.

Per quanto attiene alla prima delle predette modalità di copertura, occorre precisare che nei fondi speciali vengono iscritte le risorse determinate di anno in anno dalla legge di bilancio e destinate alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel triennio coperto dal bilancio pluriennale.

La disciplina contabile si riferisce, con riguardo alla dimensione regionale, ai provvedimenti legislativi correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER). E' espressamente vietato sia l'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi, per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali.

¹³ Si veda *infra*, pag.12 ss.

¹⁴ V. Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazione 5 maggio 2015, n. 7 Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2014, Premessa, maggio 2015.

La lettera *a-bis*), introdotta con la novella apportata dalla legge n. 163/2016, prevede una nuova procedura per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa. Tale procedura si concreta in un articolato sistema di interventi per il livello statale, che consente, ai fini del conseguimento di risparmi di spesa, di ricorrere alla modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa.

La nuova procedura ha comportato la soppressione del precedente sistema di compensazione, incentrato sulle clausole di salvaguardia¹⁵.

La modalità di copertura costituita dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, prevista dalla lettera b), è sostanzialmente volta a realizzare una riallocazione delle risorse, sottraendo disponibilità finanziarie da finalità di spesa che si ritiene (in tutto o in parte) non meritevoli di essere ulteriormente perseguite, in favore di nuovi interventi da realizzare.

Quanto alla modalità di copertura di cui alla lett. c), si evidenzia come la copertura finanziaria offerta dalle innovazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate richieda l'adozione di interventi normativi volti a introdurre nuovi meccanismi e/o regimi tributari oppure a provvedere all'inasprimento di quelli esistenti, con la finalità di assicurare la realizzazione di entrate ulteriori rispetto a quelle previste in base alla normativa vigente.

Sussiste inoltre un generale divieto di utilizzare, per la copertura finanziaria, le risorse destinate a specifici impieghi, che derivano dalle scelte che la legge rimette ai contribuenti (come, ad es., la quota dell'otto per mille dell'Irpef e la quota del cinque per mille, attribuite alla diretta gestione statale¹⁶).

Per quanto concerne le norme che si presentano sprovviste di risorse finanziarie (è il caso, ad esempio, delle disposizioni che incidono marginalmente sull'organizzazione e sugli adempimenti delle pubbliche amministrazioni) il modello normativo tende ad impedire che possano determinare nel corso della loro applicazione oneri non coperti. Ciò ha richiesto l'introduzione delle c.d. clausole di non onerosità (dette anche "di neutralità", o "di invarianza"), in relazione alle quali si stabilisce che dall'attuazione di

¹⁵ Si veda *infra*, pag.13 ss.

¹⁶ Art. 17 L.196/2009, comma 1.1.

una disposizione (sia essa un'intera legge oppure una o più delle sue partizioni interne quali articoli, commi, capi...) non derivino conseguenze finanziarie di alcun genere.

In generale, infatti, le proposte normative di tale natura non comportano oneri diretti e, in quanto tali, non sono corredate di disposizioni finanziarie e di copertura. Tuttavia, dalla loro applicazione potrebbero discendere oneri indiretti per fattori quali, ad esempio, i costi organizzativi sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per l'adeguamento alla normativa proposta. In queste fattispecie l'apposizione della clausola di neutralità è finalizzata ad assicurare che la nuova normativa non comporti oneri di alcun tipo, con invarianza di risorse.

RELAZIONE TECNICA

Il procedimento di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri è essenzialmente incentrato sulla relazione tecnica, ossia sul documento giuridico-contabile che illustra la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione legislativa e le relative coperture e, più in generale, l'impatto sulla finanza pubblica delle normative in via di approvazione.

L'art. 17, l. n. 196/2009 ha modificato la previgente disciplina in materia, definendo in modo puntuale i presupposti, le modalità, i termini e il contenuto della relazione tecnica.

Viene individuato un contenuto necessario, valevole per qualsiasi legge che comporti nuovi o maggiori oneri, costituito dai dati e dai metodi utilizzati per la quantificazione, dalle loro fonti e da ogni altro elemento utile per consentirne la verifica tecnica nelle sedi opportune.

Tale contenuto necessario risponde all'esigenza di rendere possibile, nell'ambito dell'iter legislativo, la ricostruzione esaustiva del procedimento di quantificazione e la sottoposizione dei dati e delle ipotesi sui quali esso si fonda ad un vaglio di coerenza e di attendibilità.

Il legislatore ha tuttavia optato per un modello flessibile, che prefigura, accanto ad una comune struttura di base, contenuti differenziati in ragione della natura e delle finalità delle norme che importino oneri.

Le relazioni tecniche presentate a corredo di norme che comportino conseguenze finanziarie devono infatti specificare, per la spesa corrente e per le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti (art. 17 comma terzo).

Con la l. n. 163/2016 è stato rafforzato il contenuto obbligatorio delle relazioni tecniche, a supporto delle disposizioni contenenti clausole di neutralità finanziaria.

Per tali disposizioni, la relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione (art. 17 comma 6-bis). In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte censurato leggi che prevedono una clausola di invarianza ma, al contempo, introducono contraddittoriamente nuovi oneri a carico dell'amministrazione. In particolare, allorché siano stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che nella legge sia data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisce - è stato giustamente affermato - *“una mera clausola di stile, priva di sostanza”*¹⁷.

La norma stabilisce infine prescrizioni dettagliate per la redazione della relazione tecnica concernente disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego, tra cui l'obbligo di una proiezione degli effetti finanziari delle singole disposizioni su un orizzonte temporale almeno decennale (art. 17 comma settimo).

Per quanto riguarda in particolare le leggi regionali che prevedano spese a carattere continuativo e a carattere pluriennale, viene in rilievo l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, come inserito dal d.lgs. n. 126/2014.

La disposizione legislativa - analogamente a quanto previsto dalla l. n. 196/2009 per la contabilità statale - stabilisce che le leggi regionali che prevedono spese a carattere

¹⁷ Cfr.: Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2013.

continuativo, devono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare 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, mentre le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale devono indicare l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi; peraltro, la legge di stabilità regionale può rimodulare annualmente le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI E COMPENSAZIONE DELLE ECCEDENZE

Come sopra illustrato¹⁸, nell'ambito della quantificazione degli oneri, la spesa indicata dalla norma (per ciascun esercizio finanziario e per ciascun intervento) può essere qualificata come A) limite massimo di spesa (o "tetto di spesa"), o come B) previsione di spesa¹⁹.

Per ciascuna di tali tipologie il legislatore ha individuato meccanismi volti a conservare nel tempo la coerenza tra onere e copertura finanziaria, al fine di evitare andamenti non previsti della spesa.

A) Per le norme configurate come limiti di spesa è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che esse esplicino effetti nei termini della spesa autorizzata e che perdano efficacia in caso di accertato superamento delle risorse disponibili. Sono quindi stabilite procedure che, con notevole grado di automaticità²⁰, consentono, in tale ipotesi, la disapplicazione in via amministrativa delle norme medesime.

I limiti di spesa, in quanto tali, non possono dunque determinare rischi di un onere eccedente la copertura predisposta.

¹⁸ Pag. 6 supra.

¹⁹ La distinzione fra le due categorie di oneri è stata introdotta per la prima volta dal D.L. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con l. 31 ottobre 2002, con formulazione del tutto analoga a quella vigente. Nelle disposizioni finanziarie che corredano leggi onerose è invalso l'uso, ormai consolidato, di indicare i limiti massimi di spesa con diciture quali: "*all'onere ... pari a ... si provvede mediante...*", e di indicare invece le previsioni di spesa con diciture quali: "*all'onere ... valutato in ... si provvede mediante...*".

²⁰ Con dicitura diffusa la spesa sottoposta a limite viene anche indicata – talvolta – come "autorizzazione di spesa": tuttavia non solo i limiti di spesa ma anche gli oneri qualificati come previsioni di spesa sono "autorizzati" da una norma primaria. La dicitura di "spesa autorizzata" può dunque talvolta, se il contesto non chiarisce, risultare equivoca.

In sede di analisi delle quantificazioni occorre comunque verificare se il limite della spesa autorizzata a carico dei bilanci pubblici, sia per singolo esercizio finanziario che complessivamente considerato, sia stato definito sulla base di una corretta identificazione dei costi connessi alla realizzazione dei singoli interventi, cui sono preordinate le risorse stanziare dalle norme; ciò al fine di evitare che la disposizione di spesa adottata renda poi indispensabili successive integrazioni o rifinanziamenti per il completamento degli interventi.

Occorre inoltre accertare che l'onere configurato come limite di spesa riguardi effettivamente prestazioni non riconducibili a diritti o a posizioni tutelate con carattere di absolutezza dall'ordinamento, rispetto alle quali i meccanismi automatici di caducazione degli effetti della norma in caso di superamento della copertura inizialmente prevista potrebbero non costituire un efficace presidio per evitare scostamenti, con conseguenti effetti sul *deficit*.

B) Per le norme formulate in termini di previsioni di spesa, qualora gli oneri effettivi risultino superiori a quelli previsti dalla norma, non risulta normalmente praticabile la soluzione del blocco dell'efficacia delle disposizioni.

Si pone, pertanto, l'esigenza di predisporre specifiche procedure volte a fronteggiare il verificarsi di scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ossia a compensare il superamento degli stanziamenti, a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

Per effetto delle modifiche introdotte con la legge n. 163/2016, il sistema di compensazione delle eccedenze è stato radicalmente innovato, sostituendo il meccanismo delle clausole "di salvaguardia", precedentemente previste per porre rimedio in caso di scostamenti nelle previsioni di spesa, con un articolato sistema di compensazioni costituito dall'adozione di provvedimenti in via legislativa e amministrativa.²¹

Nel sistema previgente²², la clausola di salvaguardia doveva assicurare la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura finanziaria e doveva essere suscettibile di diretta attivazione, sulla base di meccanismi

²¹ Art. 17 L. 196/2009, comma 12 e ss.

²² Art. 17 L. 196/2009, comma 1 e 12, nella formulazione originaria.

prefigurati nelle clausole stesse. In quest'ottica, le clausole dovevano indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate da porre in essere nel caso di scostamenti rispetto agli oneri previsti, restando in ogni caso escluso il ricorso ai fondi di riserva.

Sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro competente in relazione alla materia trattata, avrebbe adottato le misure indicate dalla clausola e avrebbe riferito alle Camere con apposita relazione circa le cause degli scostamenti.

Peraltro, nella prassi applicativa, il sistema delle clausole di salvaguardia ha fatto emergere significative criticità, ad esempio nei casi in cui il rinvio ad un successivo provvedimento amministrativo veniva stabilito da decreti legislativi attuativi di deleghe che non prevedevano tra i propri principi e criteri direttivi la possibilità di un simile rinvio. Altre problematiche si presentano in relazione alle clausole di salvaguardia che individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili risultanti da taluni programmi di spesa: esse, infatti, appaiono non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l'ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all'inizio dell'esercizio senza tenere conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d'anno.

Proprio allo scopo di superare le difficoltà applicative incontrate nella prassi, con la l. n. 163/2016, la disciplina della compensazione degli oneri eccedenti le previsioni di spesa è stata completamente rivista.

La nuova disciplina prevede un meccanismo di generale ed immediata applicabilità, incentrato sul monitoraggio da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze sull'andamento degli oneri qualificati come previsioni di spesa, volto a prevenire – mediante specifici atti amministrativi adottati a diversi livelli - eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali.

Anche per le norme che contengono previsioni di spesa, resta ferma l'esigenza di un'accurata quantificazione dell'onere e della congruità dei mezzi di copertura apprestati, tenuto conto che la previsione di meccanismi generali volti a compensare eventuali effetti che eccedano la spesa stimata non può in alcun caso ritenersi

alternativa rispetto al corretto assolvimento in via preventiva dell'obbligo di copertura finanziaria.

2. I controlli sulle coperture delle leggi di spesa attribuiti alla Corte dei conti.

Nell'attuale assetto ordinamentale l'attività di controllo sulle tipologie delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali appartiene ad un articolato sistema, composto da misure di garanzia, dirette ad accrescere la circolazione delle informazioni indispensabili per il coordinamento della finanza pubblica, tra i diversi livelli di governo statale e regionale e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Il principale riferimento normativo della presente attività di controllo è rappresentato dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale ha rafforzato gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, individuando rispetto a questi ultimi, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il ruolo della Corte dei conti.

L'art. 1, co. 2 del Decreto ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte la verifica della tipologia delle coperture adottate nelle leggi regionali di spesa nonché delle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, attraverso la predisposizione, con cadenza annuale²³, di una relazione destinata al Consiglio regionale.

La relazione deve essere trasmessa anche *“alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”* (art. 1 co. 8).

Come ha precisato la Corte Costituzionale²⁴, il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

²³ L'art. 1, co. 2, d.l. n. 174/2012 prevedeva che il referto sulla copertura finanziaria e sulle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali avesse cadenza semestrale: con l'art. 33, co.2, D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (“Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea) la cadenza della predetta relazione è divenuta annuale.

²⁴ C.Cost., sentenza n. 39/2014.

intestato alla Corte dei Conti risulta funzionale, da un lato, a fornire al Consiglio regionale un quadro più ampio di strumenti informativi, teso a consentire la possibilità di attivare processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative e di formulare valutazioni politiche meglio calibrate; dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio. In quest’ottica, la natura giuridica di tale controllo è di tipo collaborativo.

Nello stesso senso, già la Sezione delle Autonomie di questa Corte, nella delibera n. 10/2013²⁵, ha rilevato che, mediante lo strumento del controllo sulle leggi regionali di spesa, il legislatore - estendendo l’ambito di applicazione di un istituto originariamente modellato sulle caratteristiche della legislazione statale - ha previsto un controllo caratterizzato da una duplice finalità: da un canto arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile; dall’altro garantire l’effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione.

Nella stessa deliberazione, la Sezione delle Autonomie si è soffermata sulle modalità operative del controllo predetto, chiarendo che la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone tre distinte fasi di accertamento: in primo luogo, l’esame della morfologia giuridica degli oneri finanziari, quindi la loro quantificazione e, infine, l’indicazione delle risorse necessarie a dare a essi copertura.

In questa prospettiva, gli esiti delle relazioni di spesa della Corte dei Conti costituiscono un utile patrimonio informativo rimesso alle libere valutazioni delle istituzioni regionali anche per calibrare i riflessi di eventuali criticità evidenziate sul piano della tenuta e della sostenibilità degli equilibri del bilancio regionale che dovessero emergere in occasione della parifica del rendiconto regionale.

²⁵ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 26 marzo 2013, n. 10, “Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art.1, co.2, d.l. 10 ottobre 2012, n. 164, convertito, con modificazioni, in l. 7 dicembre 2012, n. 213).

3. La normativa regionale

La normativa di riferimento per quanto concerne l'ordinamento contabile della Regione Valle d'Aosta è costituita dalla l.r. n. 30/2009²⁶, adottata in epoca di poco antecedente alla legge nazionale di contabilità pubblica.

L'intervento legislativo ha complessivamente rivisto la materia, in precedenza regolata dalla l.r. n. 90/1989²⁷, anche per tener conto, come specificato nella relazione illustrativa del disegno di legge, di quanto previsto dal d.lgs. n. 76/2000²⁸ e dal successivo d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170²⁹.

La disciplina delle leggi di spesa è contenuta in particolare nel capo IV del titolo I (artt. 21 - 25) della legge del 2009, che comprende disposizioni anche in materia di legge finanziaria e leggi a essa collegate.

L'art. 21 precisa che costituiscono leggi di spesa quelle che prevedono sia nuove o maggiori spese sia minori entrate e stabilisce l'obbligo che tali leggi provvedano a quantificarne gli oneri ("ne indicano l'ammontare") e a indicare i relativi mezzi di copertura ("e i mezzi finanziari per farvi fronte"). Le leggi che prevedono spese correnti possono trovare copertura soltanto con l'iscrizione di entrate correnti ovvero con la riduzione di spese correnti.

I mezzi di copertura trovano peraltro ulteriore disciplina nell'art. 28, incluso nel successivo capo V, relativo ai fondi globali, i quali sono distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, e possono essere utilizzati, ai fini del prelievo di somme da iscrivere in nuovi capitoli o in aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti, dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali che autorizzano le relative spese.

In proposito, è opportuno richiamare anche l'art. 38, co. 1, inserito al Capo VII della medesima legge nel quale si prevede che: *"le leggi regionali che autorizzano la prestazione*

²⁶ L. r. 4 agosto 2009, n. 30, ("Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione").

²⁷ L. r. 27 dicembre 1989, n.90, ("Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione Autonoma Valle d'Aosta").

²⁸ D. lgs. 28 marzo 2000, n. 76, ("Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208).

²⁹ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 170, ("Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131"), abrogato, a far data dal 1° gennaio 2015, dall'art. 77 del d.lgs. n. 118/2011 come a sua volta modificato dal d.lgs. n. 126/2014.

di garanzie fidejussorie principali o sussidiarie a favore di enti o di altri soggetti, in relazione alla contrazione di mutui o ad aperture di credito, indicano la durata massima e l'ammontare massimo complessivo della spesa nonché la copertura finanziaria del relativo rischio”.

L'art. 22 formalizza i criteri di quantificazione degli oneri relativi alle leggi di spesa pluriennali e a carattere pluriennale permanente. Quanto alle prime, la norma prevede che le spese in conto capitale vengano complessivamente quantificate, indicandone la ripartizione negli esercizi considerati, e che la legge finanziaria possa annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio. Quanto alle seconde, il relativo onere deve essere previsto non solo per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio ma anche a regime.

La norma in esame stabilisce, da ultimo, che le leggi regionali che autorizzano la concessione di agevolazioni in annualità determinino, per ciascun limite di impegno, l'importo, la decorrenza, la durata massima e la copertura riferita al bilancio; la stessa norma specifica, poi, che l'iscrizione in bilancio delle annualità successive alla prima è disposta anche in misura inferiore agli importi autorizzati, in relazione agli impegni di spesa assunti.

L'art. 23 della legge introduce nella normativa contabile regionale l'obbligo di predisporre la relazione tecnica per gli atti normativi da cui derivino conseguenze finanziarie. Non sono peraltro assoggettate a tale obbligo le proposte di legge di iniziativa consiliare e quelle di iniziativa popolare: dalla formulazione normativa si ricava, dunque, che la predisposizione della relazione tecnica è obbligatoria per le sole proposte di legge di spesa regionale ad iniziativa della Giunta.

Al riguardo, non può non rilevarsi l'esigenza che anche le leggi regionali di spesa di iniziativa consiliare siano corredate da documenti che attestino le modalità di quantificazione degli oneri e di individuazione delle relative coperture, al pari delle leggi di spesa di iniziativa della Giunta, con cui condividono la medesima natura giuridica.

La disciplina dettata dalla l.r. 30/2009 in materia di relazione tecnica innova rispetto al sistema previgente, che prevedeva, in luogo della relazione tecnica, lo strumento della scheda tecnica, il cui modello di scheda tecnica è stato approvato con la deliberazione della Giunta regionale (d.g.r.) n. 5015 del 30 dicembre 2003, in cui erano altresì

esplicitate le funzioni della scheda, che consistono: a) nella quantificazione degli oneri derivanti dall'applicazione dei disegni di legge proposti alla Giunta regionale, sia come minori entrate sia come nuove o maggiori spese; b) delle relative coperture; e, c) nella valutazione degli effetti finanziari degli oneri stessi.

In vigore dal primo gennaio 2004, la scheda tecnica costituiva documento necessario ai fini della formulazione del parere obbligatorio, richiesto dall'art. 87 della l.r. 90/1989, su tutti i disegni di legge di iniziativa della Giunta che rechino oneri a carico del bilancio regionale.

Con la legge regionale n. 30/2009 la scheda tecnica viene eliminata e sostituita dalla relazione tecnica, allo scopo di allineare la disciplina contabile regionale a quella nazionale.

Ai sensi dell'art. 23 della legge, gli atti normativi che comportino conseguenze finanziarie devono pertanto essere corredati da una relazione tecnica, il cui schema-tipo è approvato con deliberazione della Giunta regionale, che evidenzia tra l'altro:

- a) la quantificazione per anno degli oneri derivanti da ciascuna disposizione degli stessi, sia come minori entrate sia come nuove o maggiori spese;
- b) i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica;
- c) l'indicazione motivata delle relative coperture;
- d) la valutazione degli effetti finanziari degli stessi.

Come già rilevato dalla Sezione³⁰, la relazione tecnica prevista dall'art. 23 sembra porsi in sostanziale continuità con la previgente scheda tecnica, sia per quanto riguarda la funzione che per quanto concerne l'ambito oggettivo di applicazione.

La disciplina regionale positivizza tale strumento conoscitivo, regolamentandolo con fonte normativa anziché amministrativa, e ne specifica il contenuto in funzione della quantificazione degli oneri e della verifica tecnica.

Il modello di relazione tecnica è stato approvato solo con la deliberazione della Giunta n. 1530 del 30 novembre 2018 ed è in vigore dal primo gennaio del 2019, a distanza di quasi un decennio dall'introduzione dello strumento ad opera della normativa

³⁰ Si veda: Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate dal 01 gennaio 2017 al 25 giugno 2018 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, par. 3.4. pag. 17.

regionale. Lo scopo esplicitamente dichiarato nella d.g.r. consiste nell' *"opportunità di procedere ad un aggiornamento della scheda tecnica, per il necessario aggiornamento alla normativa vigente"*.

Sebbene la legge regionale n. 30/2009 sia, correttamente, in linea con le disposizioni nazionali in materia di relazione tecnica contenute nella L. 196/2009, tale aggiornamento non risulta però compiuto: invero, la sostanziale continuità tra la previgente scheda tecnica e l'attuale relazione tecnica è anche attestata dall'uso, ad opera della stessa d.g.r. 1530/2018, della denominazione "scheda tecnica" per indicare lo schema-tipo dello strumento "relazione tecnica", previsto dall'art. 23 della legge regionale.

Sussiste dunque una difformità di dizione tra la disciplina legislativa regionale, che correttamente individua lo strumento "relazione tecnica", e l'atto amministrativo che ne approva il modello di documento, che invece lo qualifica "scheda tecnica", riferendosi in tal modo ad uno strumento non più in vigore.

Tale difformità non emerge solo a livello formale ma anche di contenuto: il modello di "relazione tecnica" attualmente in vigore non fa altro che riprodurre la struttura della precedente scheda tecnica, senza introdurre apprezzabili variazioni. Ma, soprattutto, senza adeguarne il contenuto al dato normativo vigente. Non risultano infatti esplicitati nel modello tutti gli elementi oggettivi delineati dall'art. 23 della l.r. 30/2009, ossia: la quantificazione per anno degli oneri derivanti da ciascuna disposizione degli stessi, sia come minori entrate sia come nuove o maggiori spese; i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica; l'indicazione motivata delle relative coperture; la valutazione degli effetti finanziari degli stessi.

Ciò si traduce nella difficoltà di verificare la conformità di quanto rappresentato nella relazione tecnica alle prescrizioni dettate dalla fattispecie delineata dalla normativa regionale e, in ultima analisi, nella difficoltà di valutare la correttezza e congruità della quantificazione degli oneri contenuti nelle leggi di spesa regionali.

Si rileva pertanto la necessità di conformare il modello approvato con la d.g.r. 1530/2018 alle disposizioni dettate dalla l.r. 30/2009, tanto sotto il profilo terminologico quanto - soprattutto - sotto quello contenutistico.

L'art. 24 disciplina la legge finanziaria³¹, introdotta nell'ordinamento regionale già con la previgente legge di contabilità regionale, n. 90/1989.

Come è noto, la legge finanziaria regionale, introdotta nell'ordinamento dal D.lgs. 76/2000, attualmente è disciplinata dall'art. 36 del D.lgs. 118/2011, come modificato dal D.lgs. 126/2014, con la denominazione di legge di stabilità regionale. Essa contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione ed esclusivamente norme finalizzate a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Rispetto alla previgente disciplina contabile dettata dalla l.r. 90/1989³², che ha introdotto la legge finanziaria nell'ordinamento regionale, la nuova disposizione aggiunge il divieto esplicito di inserire nella legge finanziaria disposizioni di riforma organica di un settore, allo scopo di impedirne l'utilizzazione come provvedimento *omnibus* per apportare modifiche alla legislazione vigente³³.

L'inserimento del divieto muove dall'esigenza di riportare la legge finanziaria alla funzione tipica di strumento atto a determinare misure direttamente correlate all'adozione del bilancio, contrastando la tendenza - progressivamente consolidatasi da parte tanto delle regioni quanto dello Stato - di inserire in tale legge anche misure di carattere ordinamentale e organizzatorio, spurie rispetto ai contenuti propri della legge finanziaria.

Tali ulteriori misure possono d'altro canto essere disposte da specifici disegni di legge collegati alle linee della pianificazione strategica, i quali sono disciplinati dall' art. 25, l.

³¹ Art. 24 (Legge finanziaria): Al fine di adeguare le spese del bilancio agli obiettivi di politica economica e, comunque, al fine di consentire l'equilibrio del bilancio, la Giunta regionale può presentare al Consiglio regionale, contemporaneamente al disegno di legge di bilancio o di assestamento del medesimo, un disegno di legge finanziaria con il quale possono operarsi modificazioni e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio. La legge finanziaria è volta a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio e non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore.

³² Con l'art. 19, l. r. 90/1989, la Regione aveva aggiornato, nei termini anzidetti, il proprio ordinamento contabile, inserendovi tale istituto, che poi era stato espressamente previsto dall'art. 1, comma 3, della citata legge cornice statale n. 76/2000, secondo cui *“la regione può altresì adottare, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale ed è disciplinata con legge regionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni”*.

³³ Sotto altro aspetto, la legge finanziaria (tanto quella che si affianca al bilancio di previsione, quanto quella abbinata all'assestamento del bilancio) si caratterizza, nella disciplina vigente, per un ulteriore contenuto eventuale - regolato dall'art. 30, collocato nel capo V -, dato dalla previsione dell'iscrizione in bilancio nelle partite di giro, di un fondo per le entrate e le spese relative al necessario concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica nazionale, fondo che era già stato introdotto nell'ordinamento contabile regionale con la l.r. 10 dicembre 2008, n. 29 (legge finanziaria per gli anni 2009/2011), in relazione al concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica.

r. 30/2009. Si tratta di provvedimenti ad hoc finalizzati a introdurre organicamente quelle modificazioni alle discipline di settore non consentite alla legge finanziaria e che concorrono in tal modo a comporre la complessiva manovra economico-finanziaria regionale³⁴.

Nella precedente relazione³⁵ è stata esaminata la questione della natura giuridica della legge finanziaria, ossia se essa possa essere considerata o meno una legge di spesa, con la conseguenza, in caso affermativo, della soggezione all'obbligo di redazione della relazione tecnica, previsto dall'art. 23 l.r. 30/2009 per tutti gli *"atti normativi che comportino conseguenze finanziarie"*.

La Sezione ha messo in luce le peculiarità della legge finanziaria che farebbero escludere la natura giuridica di mera legge di spesa e dunque la necessità di allegare la relazione tecnica. La legge finanziaria si caratterizzerebbe invero per una funzione integrativa della legge di bilancio, in quanto idonea ad introdurre modifiche alla legislazione vigente, precluse alla legge di bilancio stessa. In rapporto all'obbligo di copertura finanziaria, essa individuerebbe le coperture a valere delle previsioni del bilancio da adottare o da assestare e pertanto avrebbe la funzione di legittimare gli stanziamenti contenuti nella legge di bilancio.

In disparte la questione di principio, relativa alla natura giuridica della legge finanziaria, quanto all'obbligo di redigere la relazione tecnica anche per tale legge è intervenuta espressamente la citata d.g.r. 1530/2018, la quale ha disposto che la relazione tecnica sia obbligatoriamente allegata alle proposte normative da inserire nelle leggi di stabilità regionale (leggasi: legge finanziaria) e nelle leggi di variazione e assestamento al bilancio regionale.

34 L.R. n. 30/2009. art. 25 (Leggi collegate):1. La Giunta regionale può presentare al Consiglio regionale, anche contemporaneamente al disegno di legge di bilancio o di assestamento del medesimo e al disegno di legge finanziaria, uno o più disegni di legge collegati alle linee della pianificazione strategica, con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio.

35 Si veda: Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate dal 01 gennaio 2017 al 25 giugno 2018 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, par. 3.7. pag. 19.

CAPITOLO II

LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI SPESA (26 GIUGNO 2018 - 31 DICEMBRE 2019)

1. Riepilogo generale

Dall'inizio della XV Legislatura regionale sino al 31 dicembre 2019 risultano adottati complessivamente 26 provvedimenti legislativi, di cui 6 tra il 26 giugno ed il 31 dicembre 2018 e 20 nell'anno 2019.

La tabella n. 1 fornisce il riepilogo generale delle disposizioni approvate dal 26 giugno 2018 al 31 dicembre 2019, evidenziando cinque provvedimenti che, comportando oneri, compresa la l.r. n. 8/2019 nelle considerazioni *infra* illustrate, costituiscono l'oggetto della presente relazione.

Come già indicato nella premessa³⁶, in analogia con la precedente relazione non sono oggetto di trattazione le leggi regionali che compongono la manovra finanziaria regionale, in quanto esaminate nell'ambito di specifiche attività conoscitive già previste nel programma di attività della Sezione.

Tabella 1 - Leggi regionali approvate dal 26 giugno 2018 al 31 dicembre 2019

Leggi regionali approvate dal 26 giugno 2018 al 31 dicembre 2019		
Legge regionale 1° agosto 2018, n. 08 Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2017.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	OGGETTO DI SEPARATO REFERTO
Legge regionale 26 novembre 2018, n. 09 Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2018/2020.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	OGGETTO DI SEPARATO REFERTO
Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 10 Misure di prevenzione e di contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo. Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPORTE ONERI

³⁶ Pag. 2, supra.

promozione della legalità e della sicurezza)).		
Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 11 Disciplina dello svolgimento delle prove di francese all'esame di Stato del secondo ciclo di istruzione in Valle d'Aosta.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021). Modificazioni di leggi regionali.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	OGGETTO DI SEPARATO REFERITO
Legge regionale 24 dicembre 2018, n. 13 Bilancio di previsione finanziario della Regione Autonoma Valled'Aosta per il triennio 2019/2021.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	OGGETTO DI SEPARATO REFERITO
Legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	OGGETTO DI SEPARATO REFERITO
Legge regionale 27 marzo 2019, n. 2 Ulteriori misure di prevenzione e contrasto alla ludopatia. Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n.14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 27 marzo 2019, n. 3 Disposizioni in materia di Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Modificazioni alla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)).	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	ONERI A CARICO BILANCIO RAVA
Legge regionale 24 aprile 2019, n. 4 Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 24 aprile 2019, n. 5 Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 28 maggio 2019, n. 6 Rideterminazione, ai sensi dei commi 965, 966 e 967 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145(Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021), degli assegni vitalizi di cui alla legge regionale 21 agosto 1995, n. 33 (Norme sulle indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta e sulla previdenza dei consiglieri regionali)	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 04 giugno 2019, n. 7 Disposizioni in materia di elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta).	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 04 luglio 2019, n. 08 Disposizioni urgenti per Casino de la Vallée S.p.A.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	EMISSIONE DI UNO STRUMENTO FINANZIARIO PARTECIPATIVO
Legge regionale 09 luglio 2019, n. 09 Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma	DDL INIZIATIVA	OGGETTO DI SEPARATO

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2018.	GIUNTA	REFERTO
Legge regionale 16 luglio 2019, n. 10 Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)).(B.U. del 30 luglio 2019, n. 34)	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 30 luglio 2019, n. 11 Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e relative variazioni al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2019/2021.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 30 luglio 2019, n. 12 Secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali. Legge regionale 30 luglio 2019, n. 1	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 30 luglio 2019, n. 13 Disposizioni collegate al secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni. (*)	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 24 settembre 2019, n. 14 Disposizioni urgenti per il reclutamento di segretari degli enti locali della Valle d'Aosta.(B.U. del 3 ottobre 2019, n. 45)	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 24 settembre 2019, n. 15 Disposizioni urgenti per il finanziamento dell'intervento di costruzione della nuova scuola primaria del Villair in Comune di Quart.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	ONERI A CARICO BILANCIO RAVA
Legge regionale 08 ottobre 2019, n. 16 Principi e disposizioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile.	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI (approvazione con ordine del giorno)	ONERI A CARICO BILANCIO RAVA
Legge regionale 6 dicembre 2019, n. 17 Modificazione alla legge regionale 7 dicembre 1993, n. 84 (Interventi regionali in favore della ricerca e dello sviluppo).	DDL INIZIATIVA GIUNTA (approvazione con ordine del giorno)	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 6 dicembre 2019, n. 18 Modificazioni alle leggi regionali 9 febbraio 1995, n. 4 (Disposizioni in materia di elezioni comunali), 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), 30 marzo 2015, n. 4 (Nuove disposizioni in materia di indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori dei Comuni e delle Unités des Communes valdôtaines della Valle d'Aosta) e ad altre leggi regionali in materia di enti locali.	PDL INIZIATIVA CONSIGLIERI	NON COMPOR T A ONERI
Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 19 Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione e proroga di termini.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	ONERI A CARICO BILANCIO RAVA
Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 20 Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020.	DDL INIZIATIVA GIUNTA	NON COMPOR T A ONERI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su elemento acquisiti dalle banca dati del Consiglio regionale e dalle schede tecniche trasmesse dai competenti uffici regionali.

2. Analisi delle tipologie delle coperture delle leggi relative al periodo 26 giugno 2018 – 31 dicembre 2019.

2.1. Legge regionale 27 marzo 2019, n. 3 [“Disposizioni in materia di Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Modificazioni alla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)).”]

La legge inserisce l'art. 2 quater nella legge regionale 28 agosto 2001, n. 17³⁷, con il quale vengono attribuite competenze al Difensore civico, connesse al ruolo di Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Difensore civico viene individuato quale organo a cui conferire compiti in veste di Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, in quanto in possesso di requisiti per l'elezione e l'esercizio delle funzioni conformi ai principi stabiliti a livello statale per l'Autorità Garante.

Nella relazione illustrativa alla proposta di legge viene sottolineato come tale scelta razionalizzi l'impatto finanziario, evitando l'istituzione di un nuovo ufficio e valorizzando in modo ottimale la struttura esistente, facente capo al Difensore civico, che sarà opportunamente implementata.

A tale proposito, occorre ricordare che gli oneri derivanti dal funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico sono valutati in annui euro 258.000 a decorrere dall'anno 2002, gravano sul bilancio del Consiglio regionale e trovano copertura negli stanziamenti iscritti Fondo per il funzionamento del Consiglio regionale del bilancio di previsione della Regione³⁸.

Secondo quanto disposto dall'art. 2 della legge, rubricato *Disposizioni finanziarie*, l'onere complessivo derivante dall'applicazione della nuova disposizione normativa è determinato in annui euro 10.000 a decorrere dall'anno 2019, a carico della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), Programma 1 (Organi istituzionali) del

³⁷ Legge regionale 28 agosto 2001, n. 17, Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico).

³⁸ Ex art. 19 l.r. 17/2001.

bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'anno 2019 e seguenti. Al finanziamento dell'onere si provvede mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nello stesso bilancio nella Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) Programma 1 (Organi istituzionali).

Trattandosi di proposta di legge di iniziativa consiliare, non è richiesta la redazione della relazione tecnica, in base a quanto previsto dall'art. 23 comma secondo della L. 30/2009. Come già indicato sopra³⁹, si rileva come anche alle leggi regionali di spesa di iniziativa consiliare debba essere comunque allegato un documento che attesti i singoli elementi e le specifiche modalità di quantificazione degli oneri e di individuazione delle relative coperture.

Diversamente, come peraltro avvenuto finora, le leggi di iniziativa consiliare indicherebbero solamente le tipologie di copertura finanziaria, peraltro rinviando meramente alle missioni di pertinenza del bilancio regionale, senza riportare le tecniche di quantificazione degli oneri e pertanto senza consentire una valutazione sulla correttezza dei dati e dei metodi utilizzati.

Con specifico riguardo al provvedimento in esame, ciò si traduce, inoltre, in una incompiuta realizzazione degli scopi dichiarati nella relazione illustrativa sopra citati.

La razionalizzazione dell'impatto finanziario della legge, che sicuramente si realizza per effetto dell'attribuzione delle competenze ad un Ufficio già esistente anziché ad uno di nuova istituzione, non risulta infatti pienamente giustificata, nella misura in cui non vengono indicati gli elementi che hanno consentito di determinare la cifra di 10.000,00 euro annui come importo congruo e sufficiente per lo svolgimento delle nuove funzioni di Garante per l'infanzia e l'adolescenza in capo al Difensore civico.

³⁹ Si veda pag. 19, secondo paragrafo.

2.2. Legge regionale 4 luglio 2019, n. 8 [“Disposizioni urgenti per Casino de la Vallée S.p.A.”]

La legge interviene nella procedura concorsuale che investe il Casino de la Vallée S.p.A. (in sigla: CAVA) disponendo la conversione del credito, pari a 48.088.055,08 euro, vantato da Finaosta S.p.A. nei confronti di CAVA, in uno strumento finanziario partecipativo, sottoscritto da Finaosta S.p.A. in nome e per conto della Regione.

La conversione è sottoposta alla condizione sospensiva dell’omologazione del concordato preventivo proposto da CAVA da parte del Tribunale di Aosta.

La legge, dichiarata urgente, contiene una clausola di invarianza finanziaria, secondo cui all'attuazione delle disposizioni della legge stessa si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Lo strumento finanziario partecipativo (SPF) è un negozio giuridico espressamente previsto dalla legge (art. 2346 c.c.), emesso da una società a fronte dell’apporto di conferimenti da parte di soci o di terzi. La funzione dello strumento è quello di consentire il rafforzamento del patrimonio della società, attribuendo al titolare dello strumento diritti patrimoniali o anche diritti amministrativi.

L’operazione in questione pone perplessità A) dal punto di vista finanziario-contabile, implicando la questione se la legge importi nuovi o maggiori oneri e B) dal punto di vista della conformità alle altre disposizioni dell’ordinamento giuridico.

A) Quanto al primo aspetto, occorre osservare che lo strumento finanziario partecipativo in esame, come disciplinato dal regolamento allegato alla legge⁴⁰, presenta i seguenti caratteri: non costituisce titolo di credito, è privo di valore nominale, non può essere liberamente trasferito, ha durata pari a quella della società CAVA, attribuisce alcuni diritti patrimoniali (diritto agli utili e alle riserve distribuibili e al riparto del residuo attivo di liquidazione) mentre esclude la titolarità di diritti amministrativi.

⁴⁰ Allegato B Regolamento dello strumento finanziario partecipativo denominato “Strumento finanziario partecipativo CAVA S.p.A.”

Sebbene siano espressamente previsti diritti patrimoniali limitati⁴¹, il complesso delle caratteristiche dello SFP induce questa Sezione a ritenere che l'operazione di conversione del credito in SFP prevista dalla l.r. 8/2019 si configuri di fatto come una rinuncia al credito vantato da Finaosta S.p.A. nei confronti di CAVA, con conseguenti maggiori oneri gravanti sulla gestione speciale Finaosta (e, in ultima analisi, sui conti pubblici della Regione), in termini di riduzione di incrementi patrimoniali pari a 48.088.055,08 euro, dovuti alla mancata riscossione del credito.

B) Quanto al secondo aspetto, si richiama quanto già evidenziato dal decreto del Tribunale di Aosta⁴² in merito al dubbio sulla conformità dell'operazione alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato, in quanto lo SFP si risolverebbe in un contributo patrimoniale apportato dalla Regione ad una società che esercita attività d'impresa.

Occorre aggiungere che il mantenimento di partecipazioni da parte della Regione in CAVA potrebbe incorrere nel divieto previsto dall'art. 4 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica⁴³, non svolgendo CAVA una delle attività tassativamente previste dalla legge, per le quali è consentito il mantenimento delle partecipazioni.

A completamento dell'analisi della vicenda, occorre dare conto dello stato attuale del contenzioso che coinvolge la gestione di CAVA sia in sede civile che in sede contabile, poiché tali vertenze toccano molteplici profili che riguardano l'interpretazione e l'ambito di effettiva operatività della legge in esame.

⁴¹ Art. 4 dell'Allegato B citato nella nota precedente.

⁴² Punto 5, pag. 19 del decreto n. 3/2018.

⁴³ Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Art. 4: Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche 1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. 2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1 lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Quanto alla controversia pendente davanti al giudice ordinario in materia di procedure concorsuali, il decreto di omologazione del concordato preventivo del Tribunale di Aosta n. 3/2018 del 16-22 ottobre 2019 è stato revocato dal decreto della Corte d'Appello di Torino n. 52/2020 del 9 luglio 2020.

Di conseguenza, per effetto di detta revoca, la conversione del credito in strumento finanziario partecipativo, salva l'eventuale impugnazione del predetto decreto davanti alla Corte di Cassazione, deve ritenersi attualmente inefficace. Poiché infatti la legge in esame dispone la conversione del credito in SFP sotto la condizione sospensiva dell'omologazione del concordato, la revoca del decreto di omologazione comporta la sopravvenuta caducazione degli effetti derivanti dall'avveramento della condizione stessa e quindi l'inefficacia della conversione del credito in strumento finanziario partecipativo.

Per quel che riguarda invece la giurisdizione contabile, si segnala che lo scorso 14 ottobre 2020 è stata svolta l'udienza relativa agli appelli interposti contro la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta n. 5 del 25 ottobre 2018, di condanna di alcuni amministratori, in relazione ai finanziamenti erogati a CAVA S.p.A. da parte della Regione per il tramite di FINAOSTA S.p.A.. In tale sede, è stata anche prospettata, dalla Procura Generale, la possibile illegittimità costituzionale della legge in analisi.

Alla luce del contesto sopra delineato, tenuto conto che il contenzioso tanto civile quanto contabile è tuttora pendente, la Sezione non può che sospendere per il momento le proprie ulteriori valutazioni e si riserva di monitorare i successivi sviluppi della vicenda.

2.3. Legge regionale 24 settembre 2019, n. 15 [“Disposizioni urgenti per il finanziamento dell’intervento di costruzione della nuova scuola primaria del Villair in Comune di Quart”]

Il provvedimento, dichiarato urgente ai sensi dell'articolo 31, comma terzo, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta⁴⁴ ed entrato in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione (3 ottobre 2019, n. 45), prevede un contributo per la realizzazione di un edificio scolastico sito nel Comune di Quart, in sostituzione di quello esistente.

La dichiarazione d’urgenza del provvedimento è finalizzata a consentire al Comune di disporre della copertura finanziaria necessaria ad avviare le procedure di gara per l’appalto dei lavori, rispettando i termini di aggiudicazione previsti dal decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della Ricerca n. 2 del 3 gennaio 2019, artt. 1, comma 3 e 4 (Finanziamento di interventi di messa in sicurezza di edifici scolastici a valere sulle economie dei mutui BEI 2015), fissati al 15 ottobre 2020. In particolare, il comma 3 del decreto ministeriale prevede la decadenza del finanziamento per gli Enti locali che non avviino e/o completino gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici per cui hanno richiesto il finanziamento.

L’ampliamento della scuola primaria del Villair di Quart è inserito nell'allegato T) del decreto ministeriale e si inserisce in una misura volta a garantire il diritto all’istruzione, così come sancito dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, dall’art. 14 della “Carta dei diritti fondamentali” dell’Unione Europea, dall’art. 26 della “Dichiarazione Universale dei Diritti Umani” del 10 dicembre 1948 e dal c.181, punto f) della legge 107/2015 meglio nota come “La Buona Scuola”,

La Regione Valle d’Aosta assicura al Comune di Quart un contributo straordinario, destinato alla copertura delle eventuali spese non rendicontabili da parte del Comune al

⁴⁴ Si riportano i primi tre commi dell’art. 31 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 Statuto Speciale per la Valle d'Aosta, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2: 1. Ogni legge approvata dal Consiglio della Valle è comunicata al rappresentante del Ministero dell'interno, presidente della Commissione di coordinamento, preveduta dall'art. 45, che, salvo il caso di opposizione, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. 2. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione, salvo che in essa sia stabilito un termine diverso. 3. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio della Valle a maggioranza assoluta dei suoi componenti e il rappresentante del Ministero dell'interno lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca entro il termine del 15 ottobre 2020.

L'importo massimo del contributo, pari a euro 5.555.044,11, come quantificato dal Comune di Quart, è ripartito sui bilanci di previsione per i trienni 2020/2022, 2021/2023 e 2022/2024, nella missione 4 (Istruzione e diritto allo studio), programma 02 (Altri ordini di istruzione non universitaria), titolo 2 (Spese di investimento) per euro 3.000.000,00 per l'anno 2022, euro 2.500.000,00 per l'anno 2023 e euro 55.044,11 per l'anno 2024, mediante utilizzo di risorse derivanti da trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione di cui al titolo V della l.r. 48/1995.

Al contributo straordinario da parte della Regione vanno aggiunti i seguenti costi: € 922.544,76 già sostenuti dal Comune; € 1.922.411,13 per i quali il Comune ha acceso un contratto di mutuo; € 1.015.000,00, corrispondenti al costo della scuola provvisoria, che il Comune prevede di rendicontare al Ministero dell'Istruzione dell'Università e della ricerca entro il 15 ottobre 2020.

Il costo complessivo dell'intervento ammonta pertanto a € 9.415.000,00.

L'onere corrispondente al contributo straordinario erogato dalla Regione, come evidenziato nella tabella sottostante, trova copertura per gli anni 2022, 2023 e 2024 nell'ambito della quota consolidata del margine corrente, come quantificata nella nota integrativa⁴⁵ alla l.r. n. 11/2019.

ONERE	MEZZI DI COPERTURA	ESERCIZIO
3.000.000,00	BILANCIO REGIONE VDA Missione 4; programma 2; cap. U.2.03.01.02.000	2022
2.500.000,00	BILANCIO REGIONE VDA Missione 4; programma 2; cap. U.2.03.01.02.000	2023
55.044,11	BILANCIO REGIONE VDA Missione 4; programma 2; cap. U.2.03.01.02.000	2024

⁴⁵ Legge regionale 30 luglio 2019, n. 11, Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e relative variazioni al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2019/2021, art. 9, comma 1, lettera i) e nota integrativa allegata alla legge.

Richiamando quanto già evidenziato in tema di difformità della scheda tecnica allegata alle leggi regionali rispetto alla fattispecie normativa positivizzata dalla legge regionale di contabilità, si rileva che il punto 2.2 della scheda allegata alla legge in esame, “metodologia adottata per la quantificazione dell’onere”, si limita a riportare come l’importo del finanziamento sia stato quantificato dal Comune di Quart, senza indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica, né la valutazione degli effetti finanziari, come invece richiesto dall’art. 23 della L.R. 30/2009.

In particolare, non è indicato alcuno degli elementi utili per individuare la metodologia adottata per la quantificazione degli oneri, quali, ad esempio, determinati parametri, la spesa storica o indicatori finanziari.

In assenza di tali elementi, la Sezione non può procedere ad un giudizio sulla correttezza e sulla congruità della quantificazione stessa.

La tipologia di copertura, come precisata nel punto 3.2 della scheda tecnica, risulta invece correttamente determinata, come si evince anche dallo schema dei costi armonizzato, allegato alla legge.

Ai sensi dell’art. 1 comma terzo della legge in esame, è espressamente previsto che l’autorizzazione di spesa decada nel caso in cui il termine per l’ultimazione dei lavori e la rendicontazione delle relative spese sia prorogato o differito oltre il 15 ottobre 2020.

Con decreto del Ministro dell’Istruzione n. 34 del 12 giugno 2020, considerata la difficoltà degli enti locali a rispettare i termini per la conclusione dei lavori a causa delle misure adottate per il contenimento dell’infezione da COVID-19, tale data è stata prorogata al 15 ottobre 2021⁴⁶, con la conseguenza che l’autorizzazione di spesa deve intendersi decaduta.

Sul punto è intervenuta la legge regionale 13 luglio 2020 n. 8, che ha modificato l’art. 1 comma terzo della l.r. 15/2019, disponendo che il contributo è destinato alla copertura

⁴⁶ cfr. D.M. 34/2020, art. 1 comma quarto: 4. Il termine per il completamento dei lavori e la rendicontazione degli interventi autorizzati a valere sulle risorse, di cui ai decreti del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 1° settembre 2015, n. 640 e 6 giugno 2017, n. 390, è prorogato al 15 ottobre 2021.

delle eventuali spese, nei limiti di importo già stabiliti, non rendicontabili da parte del Comune al Ministero dell'istruzione, entro i termini previsti⁴⁷. La legge regionale pertanto rinvia ad eventuali ulteriori proroghe disposte con decreto ministeriale, senza subordinare l'autorizzazione di spesa al rispetto di termini specificamente individuati.

La proposta di aggiudicazione della gara per l'intervento in esame, bandita con atto del 29 luglio 2020, è stata da ultimo approvata con decisione n. 4951 del 29 settembre 2020 da parte dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 33 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50/2016 e ss.mm.ii. (Codice dei contratti pubblici).

⁴⁷ Art. 31 comma 10 lett. b) della Legge regionale 13 luglio 2020, n. 8: Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

2.4. Legge regionale 8 ottobre 2019, n. 16 [“Principi e disposizioni per la mobilità sostenibile”]

Il provvedimento detta disposizioni in materia di mobilità sostenibile, in funzione del diritto sociale e pubblico alla mobilità dei cittadini su tutto il territorio regionale, nel quadro della politica europea e nazionale in tema di trasporti e in coerenza con l’obiettivo, approvato dal Consiglio regionale, di una Regione “*fossil fuel free*” entro il 2040.

Per l’attuazione dei programmi enunciati dalla legge, sono posti specifici obiettivi e misure per lo sviluppo della mobilità sostenibile, con riguardo al trasporto pubblico, alla mobilità ciclistica, alla *sharing mobility*.

Le misure incentivanti per la mobilità sostenibile che importano oneri a carico del bilancio regionale consistono nella concessione di contributi volti a favorire la diffusione di veicoli a bassa emissione e la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica di veicoli elettrici. In particolare, si tratta di contributi a fondo perduto per l’acquisto di veicoli a bassa emissione, per l’acquisto di veicoli a pedalata assistita e per la micromobilità elettrica, per l’installazione di stazioni di ricarica domestiche, per la progettazione e la realizzazione di zone di sosta per le biciclette e di stazioni di ricarica per la micro-mobilità elettrica, per il rinnovo del parco veicoli di proprietà pubblica.

A seconda dell’ambito di intervento, beneficiari dei contributi sono tanto soggetti privati quanto soggetti pubblici (enti locali e loro forme associative, enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione ed enti strumentali).

Per i soggetti privati il valore economico del contributo è variamente articolato, distinguendo tra privati che esercitano o meno attività economica e, tra le attività economiche, tra attività attinenti o meno al trasporto passeggeri.

Le operazioni economiche ammissibili per fruire del contributo comprendono l’acquisto, il noleggio a lungo termine e il *leasing* dei veicoli a basse emissioni.

La legge prevede specifici requisiti soggettivi e oggettivi per poter accedere ai contributi a fondo perduto.

Nel delineato quadro di incentivi, è stabilita, per i veicoli elettrici nuovi acquistati dal primo gennaio 2019, l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per ulteriori tre anni rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale in materia⁴⁸, e dunque per un periodo totale di otto anni.

Da quanto precede si può cogliere come la legge preveda nuovi oneri sia in termini di maggiori spese, derivanti dai contributi a fondo perduto, sia in termini di riduzioni di entrate, come conseguenza dell'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica.

Come è noto, la disciplina della tassa automobilistica è attribuita alla competenza dello Stato. Tuttavia, la regione Valle d'Aosta, in virtù dell'autonomia differenziata di cui gode, ha competenza sulla disciplina della tassa in base all'art. 5 comma secondo⁴⁹ del decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184, recante Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale, e pertanto può emanare disposizioni che incidono sull'*an* e sul *quantum* di tale tributo.

Ai sensi dell'art. 21 della legge, l'onere complessivo derivante dall'applicazione della legge è determinato in euro 6.300.054,99 per l'anno 2019, in euro 4.443.475,00 per l'anno 2020, in euro 3.878.013,58 per l'anno 2021 e in euro 2.735.000,00 a decorrere dal 2022.

Nelle tabelle sottostanti sono riportati gli oneri derivanti dalla legge e i mezzi di copertura adottati, ripartiti per missioni del bilancio di previsione regionale e per singolo esercizio finanziario.

⁴⁸ Art. 20 del DPR 5 febbraio 1953 n. 39 – Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche Esenzione quinquennale per autoveicoli elettrici. Gli autoveicoli, i motocicli e i ciclomotori a due, tre o quattro ruote, nuovi azionati da motore elettrico, sono esenti dal pagamento della tassa di circolazione per il periodo di cinque anni a decorrere dalla data del collaudo. Il periodo di durata dell'esenzione è annotato sul documento di circolazione dal competente Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

⁴⁹ Art. 5 comma secondo del decreto citato: La competenza a disciplinare la tassa automobilistica regionale è trasferita alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale.

Tabella n. 1: oneri ripartiti per missione e per esercizio

MISSIONE	ESERCIZIO	ONERE
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 1 (Spese correnti)	2019	180.000,00
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento)		1.470.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 4 (Altre modalità di trasporto) Titolo 1 (Spese correnti)		5.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 1 (Spese correnti)		15.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento)		4.597.054,99
Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)		33.000,00
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 1 (Spese correnti)	2020	145.000,00
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente), Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento)		2.610.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 4 (Altre modalità di trasporto) Titolo 1 (Spese correnti)		5.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 1 (Spese correnti)		10.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento)		1.588.475,00
Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)		85.000,00
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 1 (Spese correnti)	2021	165.000,00
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento)		2.420.000,00
Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 4 (Altre modalità di trasporto)		5.000,00

<p>Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento)</p> <p>Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)</p>		<p>10.000,00</p> <p>1.193.013,58</p> <p>85.000,00</p>
<p>Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento)</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 4 (Altre modalità di trasporto) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità e infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento)</p> <p>Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)</p>	<p>2022</p>	<p>165.000,00</p> <p>2.420.000,00</p> <p>5.000,00</p> <p>10.000,00</p> <p>50.000,00</p> <p>85.000,00</p>

Tabella n. 2: mezzi di copertura ripartiti per missione ed esercizio

MISSIONE	ESERCIZIO	MEZZI DI COPERTURA
<p>Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento) U.2.02.01.09.00 Cap. U0021203 l.r. 13/2015 art. 60</p>		20.000,00
<p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità ed infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento) a valere sul programma operativo "Investimenti per la crescita e l'occupazione 2014/2020" (FESR) per interventi art. 4 comma 2 già avviati</p>	2019	4.547.054,99
<p>Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)</p>		33000,00

<p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 1 (Spese correnti) U.1.10.01.02.00 Cap. U0023018</p>		200.000,00
<p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 2 (spese di investimento) U.2.05.01.02.00 Cao. U0023019</p>		1.500.000,00
<p>Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento) U.2.02.01.09.00 Cap. U0021203 l.r. 13/2015 art. 60</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità ed infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento) a valere sul programma operativo "Investimenti per la crescita e l'occupazione 2014/2020" (FESR) per interventi art. 4 comma 2 già avviati.</p> <p>Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 1 (Spese correnti) U.1.10.01.02.00 Cap. U0023018</p> <p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 2 (spese di investimento) U.2.05.01.02.00 Cao. U0023019</p>	2020	210.000,00 1.538.475,00 45.000,00 200.000,00 2.450.000,00
<p>Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente) Programma 8 (Qualità dell'aria e riduzione inquinamento) Titolo 2 (Spese di investimento) U.2.02.01.09.00 Cap. U0021203 l.r. 13/2015 art. 60</p> <p>Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) Programma 5 (Viabilità ed infrastrutture stradali) Titolo 2 (Spese di investimento) a valere sul programma operativo "Investimenti per la crescita e l'occupazione 2014/2020" (FESR) per interventi art. 4 comma 2 già avviati.</p> <p>Missione 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche) Programma 1 (Fonti energetiche) Titolo 1 (Spese correnti)</p> <p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 1 (Spese correnti) U.1.10.01.02.00 Cap. U0023018</p> <p>Missione 20 (Fondi e accantonamenti) Programma 3 (Altri fondi) Titolo 2 (spese di investimento) U.2.05.01.02.00 Cao. U0023019</p>	2021	20.000,00 1.143.013,58 45.000,00 220.000,00 2.450.000,00

Il provvedimento non costituisce un intervento di finanza locale, sebbene preveda la concessione di contributi anche agli enti locali ed alle loro forme associative, in quanto tali contributi non concernono attività istituzionali ed in particolare non si configurano come trasferimenti finanziari con vincolo di destinazione ai sensi dell'art. 25 c.2 lett. a della l.r. 48 del 20 novembre 1995 (*"Interventi regionali in materia di finanza locale"*).

In sede applicativa (art. 21 comma 4), la Giunta è autorizzata con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore competente in materia di bilancio, ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

A tal proposito è stata adottata in data 25 ottobre 2019 la deliberazione di Giunta regionale n. 1424 recante *"Variazioni al documento tecnico di accompagnamento al bilancio e al bilancio finanziario gestionale per il triennio 2019 - 2021 per l'applicazione della l.r. 16/2019 (Principi e disposizioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile) che apporta una variazione di bilancio pari a:*

- 1.753.000,00 per l'anno 2019
- 2.905.000,00 per l'anno 2020
- 2.735.000,00 per l'anno 2021

dovuta allo spostamento delle risorse previste dai fondi globali e dai capitoli di spesa relativi alla l.r. 13/2015 art. 60, abrogato dalla presente disposizione ai capitoli specifici di nuova istituzione.

Il provvedimento in esame è stato dichiarato urgente (art. 22) e pertanto è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione (B.U. 22 ottobre 2019 n. 48) ed in particolare in data 23 ottobre 2019. In merito all'analisi della scheda tecnica, nel punto 2.2 relativo alla metodologia adottata per la quantificazione degli oneri, viene affermato che *"l'onere è stato quantificato basandosi su delle ipotesi di riammodernamento, in particolare, del parco auto del Comune di Aosta e dell'Azienda USL, nonché basandosi sull'esito di uno specifico studio commissionato dalla Struttura nell'ambito degli obiettivi del progetto di cooperazione territoriale transnazionale Spazio alpino 2007-2013 "AlpStore", che aveva come obiettivo quello di valutare l'impatto della mobilità*

elettrica e dei sistemi di accumulo stazionari sul sistema energetico regionale, con particolare attenzione alla possibilità di integrare in maniera più efficiente l'energia prodotta da fonti rinnovabili; ovviamente, è stato considerato anche l'interessamento dimostrato occasionalmente da soggetti pubblici e privati."

Si osserva tuttavia che non vengono indicati i parametri o gli indicatori che hanno consentito la formulazione delle ipotesi di riammodernamento del parco veicoli di titolarità delle Pubbliche Amministrazioni interessate, né viene indicata la metodologia di quantificazione degli oneri che dovrebbe essere alla base degli esiti dello studio appositamente commissionato per la realizzazione dell'iniziativa. Ugualmente, risulta privo di indicatori di misurazione l'interessamento dimostrato dai soggetti potenzialmente interessati.

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento all'individuazione della platea dei possibili destinatari delle misure di incentivazione alla mobilità sostenibile, laddove si afferma (punto 2.3.1. della scheda tecnica) che *"il calcolo dei destinatari è stato effettuato per approssimazione, pur tenendo conto di quanto riportato al punto 2.2; non si è potuto fare ricorso ad un riscontro storico, poiché in precedenza non risulta essere stata prevista una misura regionale di aiuto a favore della mobilità sostenibile."*

Anche qualora si proceda ad un calcolo per approssimazione, occorrerebbe stabilire preventivamente i parametri tramite i quali il calcolo stesso viene compiuto. Diversamente, non è possibile effettuare una valutazione sulla corretta quantificazione degli oneri e sulla congruenza rispetto ad essi delle coperture adottate, sebbene queste ultime trovino ampia capienza nelle missioni del bilancio regionale in cui sono allocate.

Oltre alla scheda tecnica, alla legge è correttamente allegato lo schema dei costi, che ripartisce gli oneri su diverse missioni del bilancio e sulle annualità interessate dall'intervento.

2.5. Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 19 [“Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione e proroga di termini.”]

La legge regionale dispone, come si evince chiaramente dal titolo, il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione.

Le singole partite debitorie sono elencate negli allegati A e B della legge, per un importo complessivo di euro 2.068.647,78, che trova copertura mediante l'utilizzo degli stanziamenti già iscritti nel bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021 nella Missione 20 - Programma 01 (Fondo di riserva) e nei pertinenti capitoli di bilancio.

Giova rammentare che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, espressamente previsto dal D.lgs. n. 118/2011⁵⁰, è un atto dovuto, che viene assunto, per le Regioni, con provvedimento di legge.

Le fattispecie che determinano il riconoscimento ad opera della legge regionale in esame sono quelle previste dalle lettere a) ed e) dell'art. 73, comma 1 del decreto legislativo citato, ossia debiti derivanti da sentenze esecutive e da acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Si richiama in proposito l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile in materia, secondo cui il riconoscimento del debito fuori bilancio assolve alla funzione di «ricondere al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno», oltre che di «accertare le cause che hanno generato l'obbligo e le eventuali responsabilità»⁵¹.

In tale ottica, la legge regionale che riconosce i debiti fuori bilancio assume la natura giuridica di legge di spesa, in quanto legge che importa nuovi o maggiori oneri, ed è pertanto soggetta alla relativa disciplina, con particolare riferimento all'obbligo di allegare la relazione tecnica, prevista dal più volte citato art. 23 della l.r. 30/2009 e sempre necessaria in caso di disegni di legge di iniziativa della Giunta, come in questo

⁵⁰ Art. 73 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)

⁵¹ cfr. deliberazione n. 29/2018/PAR e n. 27/SEZAUT/2019/QMIG.

caso, e che tuttavia non risulta inviata a questa Sezione dalla Regione con la nota di risposta del 15 aprile 2020.

Si rileva in ogni caso come gli allegati alla legge, che riportano il prospetto dei debiti riconosciuti, siano sufficientemente dettagliati, distinguendo tra debiti derivanti da acquisizione di beni e servizi e debiti derivanti da sentenze esecutive e, per ogni tipologia, l'assessorato di riferimento, la descrizione e la tipologia di spesa nonché l'importo.

Quanto alla valutazione complessiva del fenomeno dei debiti fuori bilancio, si rinvia alla specifica trattazione svolta nella Deliberazione e relazione sul bilancio di previsione della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per gli esercizi finanziari 2019-2021 n. 14 del 23 settembre 2020, ribadendo qui lo specifico richiamo sulla criticità riscontrata con particolare riferimento ai debiti da acquisizione di beni e servizi, affinché vengano adottate dall'Amministrazione tutte le possibili misure a salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto della disciplina dei procedimenti di spesa.⁵²

⁵² Cfr. la deliberazione citata, pag. 76 ss.

CONSIDERAZIONI FINALI

Dal quadro che precede emerge come nel periodo dal 26 giugno 2018 al 31 dicembre 2019 siano state emanate 26 leggi regionali. Di queste, il 69% è di iniziativa della Giunta mentre il 31% è di iniziativa del Consiglio, come si evince dal grafico sottostante.



I provvedimenti di spesa nell'arco di tempo analizzato sono cinque rispetto ai 26 adottati, mostrando un *trend* costante in rapporto a quelli delle ultime tre legislature analizzate.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, i provvedimenti di spesa d'iniziativa della Giunta regionale (3) e quelli del Consiglio (2) tendenzialmente si equiparano.

Nel grafico sottostante viene rappresentato il rapporto percentuale tra leggi di spesa, pari al 20%, e leggi non di spesa, pari al 80% del totale dei provvedimenti legislativi.



Considerazioni diverse possono essere svolte in relazione a quei provvedimenti volti ad apportare modifiche all'ordinamento regionale ovvero alla disciplina di materie comprese nella sfera di autonomia della Regione stessa.

Derivano, infatti da proposte di legge di iniziativa consiliare le misure di prevenzione e di contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo (l.r. n. 10/2018), le ulteriori misure di prevenzione e di contrasto alla ludopatia (l.r. n. 2/2019), prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (l.r. n. 10/2019), le disposizioni in materia di Garante per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. n.3/2019), la rideterminazione degli assegni vitalizi ai membri del Consiglio e della Giunta e sulla previdenza dei consiglieri regionali (l.r. n. 6/2019), le disposizioni in materia di elezione del Consiglio regionale (l.r. n. 7/2019), le modificazioni alla legge 14/2015 in materia di prevenzione, e le modificazioni in materia di elezioni comunali (l.r. n. 18/2019).

Solo tre sono, invece, i disegni di iniziativa della Giunta: la disciplina dello svolgimento delle prove di francese all'esame di Stato del secondo ciclo di istruzione (l.r. n. 11/2018), le disposizioni urgenti per il reclutamento dei segretari degli enti locali (l.r. n. 14/2019), la modificazione alla l.r. 84/1993 sugli interventi regionali in favore della ricerca e dello sviluppo (l.r. 17/2019).

L'esame dei dati disponibili mette in luce che i provvedimenti di spesa esaminati trovano per lo più copertura negli stanziamenti regionali ad eccezione della l.r. 16/2019 che è finanziata da fondi europei (FESR) per il 73% nel 2019, per il 35% nel 2020 e per il 30% nel 2021. Dal 2022 l'intero onere finanziario ricade nuovamente sul bilancio regionale.

Nel periodo considerato, salve le peculiarità osservate con riguardo all'esame della legge regionale n. 8/2019, non si è fatto ricorso allo strumento finanziario della gestione speciale Finaosta spa, di cui alla legge regionale n. 7/2017.

La tabella sottostante mette a raffronto gli oneri quantificati e i mezzi di copertura individuati per ciascuno dei provvedimenti oggetto della presente relazione. Non è ricompresa nella raffigurazione la legge regionale n. 8/2019, a causa delle peculiarità degli effetti finanziari che scaturiscono dal provvedimento, che, sebbene sia ad avviso

della Sezione da qualificarsi come legge che importa nuovi oneri nei termini ampiamente illustrati sopra, non grava attualmente in modo diretto sul bilancio regionale.

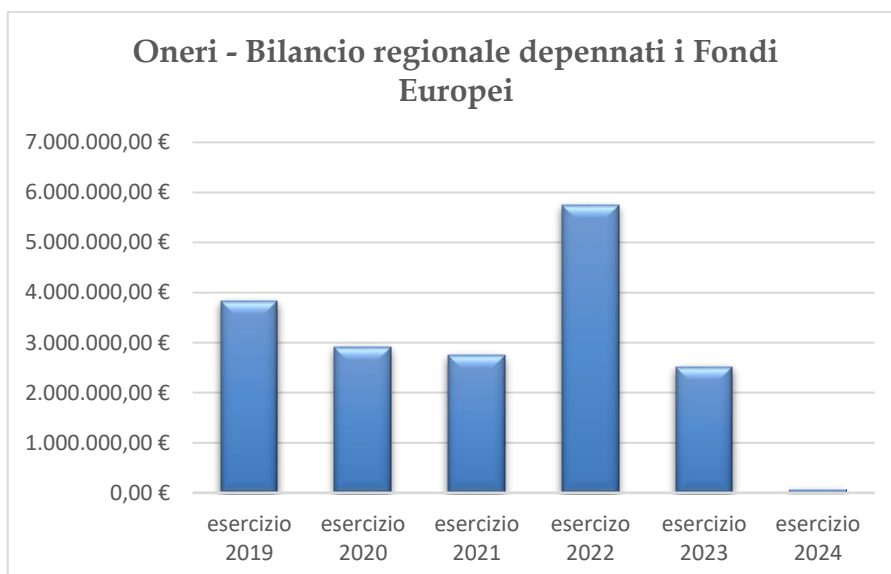
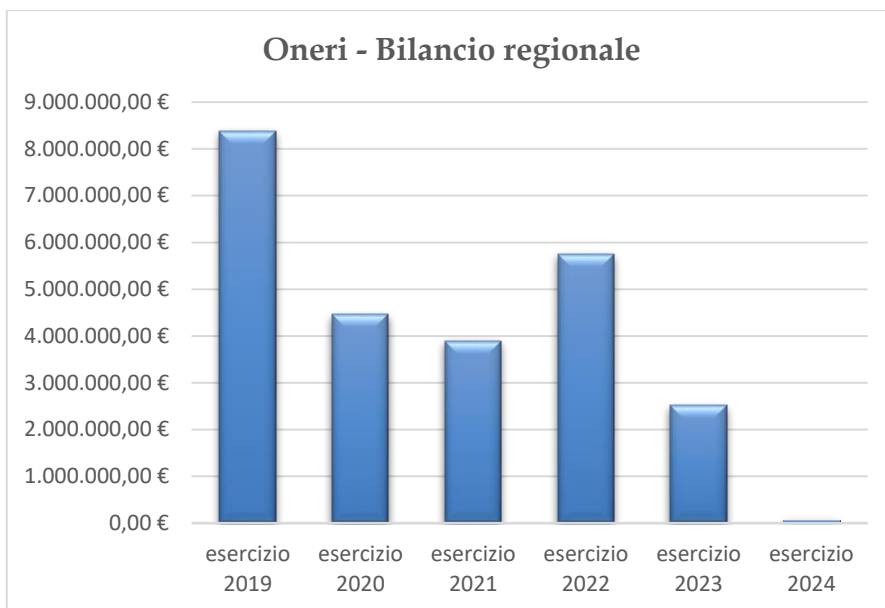
LEGGI REGIONALI	ESERCIZIO	ONERI QUANTIFICATI	MEZZI DI COPERTURA	
			BILANCIO RAVA	FSER
		BILANCIO RAVA	BILANCIO RAVA	
L.R. 3/2019	dal 2019	10.000,00	10.000,00	
L.R. 15/2019	2022	3.000.000,00	3.000.000,00	
	2023	2.500.000,00	2.500.000,00	
	2024	55.044,11	55.044,11	
L.R. 16/2019	2019	6.300.054,99	1.753.000,00	4.547.054,99
	2020	4.443.475,00	2.905.000,00	1.538.475,00
	2021	3.878.013,58	2.735.000,00	1.143.013,58
	2022	2.735.000,00	2.735.000,00	
L.R. 19/2019	2019	2.068.647,78	Fondo di riserva	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su elemento acquisiti dalle banca dati del Consiglio regionale e dalle schede tecniche trasmesse dai competenti uffici regionali.

Dall'analisi delle leggi si nota come i settori finanziati riguardano l'ambiente e la salubrità dell'aria da un lato, la sicurezza degli edifici scolastici dall'altro, denotando un interesse da parte dell'Amministrazione regionale per il benessere dei residenti, delle famiglie e dei minori.

In relazione a tali provvedimenti, le tecniche di quantificazione degli oneri e di copertura degli stessi appaiono sostanzialmente conformi alle previsioni normative generali.

È inoltre da sottolineare come, nei casi in cui l'arco temporale dell'intervento legislativo è risultato più ampio rispetto al triennio coperto dal bilancio in atto, si è correttamente proceduto alla stima anche degli oneri a carico degli esercizi futuri, come si può osservare dagli istogrammi sottostanti, che rappresentano l'incidenza degli oneri sul bilancio regionale.



Come ampiamente illustrato nella trattazione, l'analisi delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri ha fatto emergere la non conformità del modello di relazione tecnica approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 1530 del 30 novembre 2018 al paradigma disciplinato dall'art. 23 della l.r. n. 30/2009, tanto dal punto di vista della denominazione del documento quanto da quello del suo contenuto.

La redazione della relazione tecnica in adesione alla fattispecie astratta, coprendone in modo dettagliato tutti gli elementi costitutivi, non solo realizzerebbe la corrispondenza del documento alla disciplina legislativa, ma consentirebbe anche di disporre di elementi

sufficienti per procedere alla valutazione delle tecniche di quantificazione degli oneri e delle relative tipologie di copertura, senza dover ricorrere a documentazione eteronoma, salvi gli approfondimenti che dovessero rendersi necessari in casi specifici.

La Sezione pertanto raccomanda che il modello di relazione tecnica venga conformato interamente alla normativa di riferimento quanto prima.

Parimenti, la Sezione raccomanda che il modello normativo di relazione tecnica, sebbene espressamente non prevista per le leggi regionali di iniziativa consiliare, costituisca il paradigma di riferimento per l'elaborazione di un documento che illustri adeguatamente le tecniche di quantificazione degli oneri anche per tali leggi.

