



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 NELL'ANNO 2020 E SULLE
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEI RELATIVI
ONERI

Deliberazione n. 17 del 8 novembre 2021



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
NELL'ANNO 2020 E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEI RELATIVI ONERI**



CORTE DEI CONTI

Relatore: Referendario Dr. Davide Floridia

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

Dr.ssa Denise PROMENT

Dr.ssa Federica CHOUQUER



Deliberazione n. 17/2021/

**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 8 novembre 2021;

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 11 febbraio 2021, n. 3, con la quale è stato approvato il programma di controllo per il 2021 e, in particolare, il punto 5) del predetto programma, il quale prevede la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2020, nonché sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri;

visto il decreto del Presidente della Sezione 25 febbraio 2021, n. 1, 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 3 marzo 2021, n. 6, con il quale, in attuazione del programma di attività della Sezione per il 2021, l'istruttoria relativa alla relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2020, 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020 n. 70;

visto il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e, in particolare, l'art. 263;

visto il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 e, in particolare, l'art. 26;

visto il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87 e, in particolare, l'art. 1;

visto il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito con legge 16 settembre 2021, n. 126 e, in particolare, gli artt. 1, 2, 4, 6 e 8;

visto il decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 e, in particolare, gli artt. 1 e 2;

visti i provvedimenti generali adottati dal Governo per il contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e in particolare, da ultimo, i D.P.C.M. in data 2 marzo 2021, 23 settembre 2021 e 11 ottobre 2021 e il D.M. del Ministro per la pubblica amministrazione in data 8 ottobre 2021;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 3 aprile 2020, n. 139, 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, 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”;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 27 ottobre 2020, n. 287, recante “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

visti i provvedimenti di carattere organizzativo adottati dal Segretario generale della Corte dei conti e in particolare, da ultimo, le circolari 9 marzo 2021, n. 11, 30 marzo 2021, n. 13, 16 luglio 2021, n. 24, 13 ottobre 2021, n. 35, 14 ottobre 2021, n. 36 e 26 ottobre 2021, n. 39;

vista l’ordinanza 2 novembre 2021, n. 17, 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 nell’anno 2020 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 8 novembre 2021.

Il relatore

(Davide Floridia)

Il presidente

(Piergiorgio Della Ventura)

Depositata in segreteria l’8 novembre 2021

Il funzionario

(Debora Marina Marra)

INDICE

PARTE PRIMA

PREMESSA	1
IL CONTESTO ORDINAMENTALE	5
1. Il quadro normativo nazionale.....	5
Costituzione	5
Legislazione ordinaria	6
2. I controlli sulle coperture delle leggi di spesa attribuiti alla Corte dei conti.	16
3. La normativa regionale	18

PARTE SECONDA

LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI SPESA - ANNO 2020	26
1. Quadro generale.....	26
2. Giudizi di legittimità costituzionale.....	27
3. Analisi delle leggi approvate nel corso del 2020	29
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 1	32
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 2	33
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 3	34
Legge regionale 25 marzo 2020, n. 4.....	34
Legge regionale 21 aprile 2020, n. 5.....	36
Legge regionale 25 maggio 2020, n. 6.....	39
Legge regionale 1° luglio 2020, n. 7	40
Legge regionale 13 luglio 2020, n. 8.....	40
Legge regionale 22 luglio 2020, n. 9.....	42
Legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10.....	43
Legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11.....	46
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 12.....	46
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13.....	47
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 14.....	48
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15.....	49
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	50

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Leggi approvate dal 1° gennaio al 19 ottobre 2020 (XV legislatura)	30
Tabella 2 - Leggi approvate dal 20 ottobre al 31 dicembre 2020 (XVI Legislatura)	31
Tabella 3 - Oneri e coperture legge regionale 11 febbraio 2020, n. 1	32
Tabella 4 - Previsioni di entrata e di spesa legge regionale 11 febbraio 2020, n. 2	33
Tabella 5 - Oneri e coperture legge regionale 25 marzo 2020, n. 4	36
Tabella 6 - Oneri e coperture legge regionale 21 aprile 2020, n. 5	39
Tabella 7 - Oneri e coperture legge regionale 13 luglio 2020, n. 8	42
Tabella 8 - Onere complessivo e copertura legge regionale 22 luglio 2020, n. 9	43
Tabella 9 - Oneri e coperture legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10	45
Tabella 10 - Oneri e coperture legge regionale 3 dicembre 2020, n. 12	47
Tabella 11 - Previsioni di entrata e di spesa legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13	48
Grafico 12 - Iniziativa legislativa	50

PREMESSA

Con la presente relazione la Sezione, in attuazione del D.lgs. n. 179/2010¹ e ai sensi del d.l. n. 174/2012², 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 nell'anno 2020.

La relazione è inserita nel programma di attività della Sezione³ per l'anno 2021 analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti⁴; 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 finanze⁵.

Il lavoro 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 relazione⁶, 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 2020, oggetto di specifiche indagini

¹ 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").

² 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.

³ Approvato con Deliberazione n. 3/2021/INPR del 11 febbraio 2021.

⁴ 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); deliberazione n. 15 del 20 ottobre 2020 (26 giugno 2018 - 31 dicembre 2019).

⁵ D. L. n. 174/2012, cit., art. 1, co. 8.

⁶ Si veda la Premessa della deliberazione n. 15 del 20 ottobre 2020.

previste nel programma di attività della Sezione. Nella rassegna delle singole leggi regionali esaminate vengono pertanto indicate quelle oggetto di altre relazioni o referti della Sezione. L'istruttoria è stata avviata con note prot. n. 931 e 932 del 2 agosto 2021, inviate rispettivamente al Presidente del Consiglio della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Coordinatore del Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate della Regione (da qui: Coordinatore), con le quali è stato chiesto di fornire l'elenco di tutte le leggi emanate dalla Regione dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020, con separata indicazione di quelle che costituiscono leggi di spesa, nonché le relative relazioni tecniche predisposte ai sensi dell'art. 23, co. 1, l.r. n. 30/2009⁷, per quel che concerne i disegni di legge di iniziativa della Giunta e il parere previsto al co. 3 dell'articolo citato, in relazione alle proposte d'iniziativa consiliare.

Il Coordinatore del Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate della Regione ha inviato quanto richiesto con nota prot. in ingresso n. 990 del 25 agosto 2021. L'elenco delle leggi regionali adottate nel periodo di riferimento distingue tra disegni di legge (DDL), adottati su iniziativa della Giunta regionale e progetti di legge (PDL), adottati su iniziativa dei Consiglieri regionali. Ciascun DDL è corredato della relazione illustrativa del provvedimento. Al DDL n. 61 (poi divenuto legge regionale n. 9/2021) sono allegati anche la scheda tecnica (*rectius*, relazione tecnica) e lo schema dei costi previsti.

Il Presidente del Consiglio regionale ha inviato il 26 agosto 2021 nota ad integrazione di quella inviata dal Coordinatore, contenente l'elenco dei PDL, distinti tra leggi che comportano e leggi che non comportano conseguenze finanziarie. Delle prime (legge regionale n. 4 e n. 5 del 2020), è stato allegato il parere finanziario, espresso dalla struttura regionale competente in materia di bilancio ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della l.r. 30/2009.

Con nota prot. n. 1004 del 10 settembre 2021 inviata al Coordinatore, la Sezione ha osservato, con riferimento alla risposta del 25 agosto, che alcune leggi regionali, elencate nella nota stessa, non risultano corredate dalla relazione tecnica prevista dall'art. 23 della l.r. n. 30/2009, sebbene, ai sensi di tale disposizione, si tratti di atti normativi che comportino conseguenze finanziarie generati da disegni di legge (DDL) di iniziativa della Giunta

⁷ 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").

regionale, rilevando in particolare come, secondo gli orientamenti della giurisprudenza contabile (si veda infra, paragrafo Legislazione ordinaria - relazione tecnica), la relazione tecnica è richiesta anche qualora nel provvedimento legislativo sia inserita la clausola di invarianza o neutralità finanziaria, e invitando l'amministrazione regionale ad inviare le relative relazioni tecniche o, altrimenti, a fornire chiarimenti in merito.

Il Coordinatore, con nota prot. in ingresso n. 1064 del 23 settembre 2021, ha inviato i chiarimenti richiesti.

PARTE PRIMA

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. 1⁸ 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.

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

⁸ L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale").

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 gli approfondimenti su tale tematica alle precedenti relazioni di questa Sezione⁹, giova qui richiamare, *ex plurimis*, le 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

⁹ Si veda, in particolare, la deliberazione 22 dicembre 2016, n. 5 (relativa all'anno 2015), cap.I, par. 2.1.

l'uso delle medesime tecniche di copertura stabilite per le leggi dello Stato, in quanto applicabili.¹⁰

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

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 comportano 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;

¹⁰ 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.

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 europeo 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 (la su citata 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 spesa¹¹.

Come già rappresentato dalla Sezione¹², 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, bensì 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 di tali 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

¹¹ Si veda il paragrafo Quantificazione degli oneri e compensazione delle eccedenze, infra.

¹² 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.

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). È 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.

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 salvaguardia.

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 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 e la quota del cinque per mille dell'Irpef, attribuite alla diretta gestione statale¹³).

¹³ Art. 17 L.196/2009, comma 1.1.

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 cc.dd. clausole "di non onerosità" (dette anche "di neutralità", o "di invarianza"), in relazione alle quali si stabilisce che dall'attuazione di una disposizione normativa 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 diversi 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. La giurisprudenza contabile ha puntualizzato come la relazione tecnica sia richiesta anche qualora nel provvedimento legislativo sia inserita la clausola di invarianza o neutralità finanziaria, *"in quanto il comma 6-bis del suddetto art. 17¹⁴ impone, anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione"*¹⁵.

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

¹⁴ Art. 17 L. 196/2009, comma 6-bis Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.

¹⁵ Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8 del 1 giugno 2021, "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali".

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.

Secondo 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 relative 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”*¹⁶.

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. 23 giugno 2011, n. 118, come inserito dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

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 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, rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio; inoltre, 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. In ogni caso, 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. Al riguardo, secondo i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale e contabile, *“gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria”* (Corte cost., sentenza n. 25 del 2021) e *“La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021, citata).

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2013.

QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI E COMPENSAZIONE DELLE ECCEDENZE

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 spesa¹⁷.

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 automaticità¹⁸, 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.

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 assolutezza dall'ordinamento, rispetto alle quali i meccanismi automatici di caducazione degli effetti della norma in caso di superamento della copertura inizialmente prevista

¹⁷ 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..."*.

¹⁸ 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.

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.¹⁹

Nel sistema previgente²⁰, 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 prefigurati nelle clausole stesse. In quest'ottica, le clausole dovevano indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate da attuare 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. Altri problemi si sono presentati 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

¹⁹ Art. 17 L. 196/2009, comma 12 e ss.

²⁰ Art. 17 L. 196/2009, comma 1 e 12, nella formulazione originaria.

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 annuale²¹, 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 Costituzionale²², il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri 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

²¹ 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.

²² C.Cost., sentenza 6 marzo 2014, n. 39.

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. 10/2013²³, osservava 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 monitoraggio 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 soffermava 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 sulle leggi di spesa delle Sezioni regionali di controllo costituiscono un utile patrimonio informativo rimesso alle libere valutazioni delle istituzioni regionali anche per calibrare i riflessi di eventuali situazioni critiche evidenziate sul piano della tenuta e della sostenibilità degli equilibri del bilancio regionale e per sollecitare le amministrazioni regionali e i consigli ad adottare gli opportuni correttivi.

Pertanto, la relazione si configura quale tipologia di controllo referente modellato sulla disciplina già vigente per la legislazione statale (il cui fondamento va rinvenuto nell'art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988, oggetto di successiva integrazione ad opera dell'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) finalizzato a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8 del 1° giugno 2021 citata).

²³ 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. 30/2009²⁴, 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. 90/1989²⁵, anche per tener conto, come specificato nella relazione illustrativa del disegno di legge, di quanto previsto dal d.lgs. n. 76/2000²⁶ e dal successivo d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170²⁷.

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 di*

²⁴ 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").

²⁵ L. r. 27 dicembre 1989, n.90, ("Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione Autonoma Valle d'Aosta").

²⁶ 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).

²⁷ 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.

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, delle quali 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 era stato approvato con la deliberazione della Giunta regionale (d.g.r.) n. 5015 del 30 dicembre 2003. In tale deliberazione 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 Sezione²⁸, 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 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

²⁸ Si veda: Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste, deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22, *"Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate dal 1 gennaio 2017 al 25 giugno 2018 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"*, par. 3.4

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. n. 30/2009, non solo sotto il profilo terminologico ma soprattutto, ovviamente, sotto quello contenutistico.

Il Consiglio regionale, con verbale oggetto n. 177/XVI del 16 dicembre 2020, ha preso atto del medesimo rilievo, già contenuto nella precedente relazione e che qui si ripropone, con riferimento alle leggi regionali adottate nel 2020. La Sezione auspica, in definitiva, che l'amministrazione regionale adotti gli opportuni provvedimenti con efficacia per gli anni successivi.

L'art. 24 disciplina la legge finanziaria²⁹, 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. 90/1989³⁰, 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 vigente³¹.

L'inserimento di tale 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. Queste ulteriori misure possono d'altro canto essere disposte da specifici disegni di legge collegati alle linee della pianificazione strategica, disciplinati dall'art. 25, l. r. 30/2009. Si tratta di provvedimenti ad hoc finalizzati a introdurre organicamente quelle modificazioni alle

²⁹ 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.

³⁰ 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"*.

³¹ 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.

discipline di settore non consentite alla legge finanziaria e che concorrono in tal modo a comporre la complessiva manovra economico-finanziaria regionale³².

Nelle precedenti relazioni³³ 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"*.

In particolare, questa Sezione ha messo in luce le peculiarità della legge finanziaria, che 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 individuerrebbe 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 ogni caso, 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.

Anche questo rilievo, già formulato dal Collegio nella precedente relazione, risulta disatteso e deve pertanto essere riaffermato.

A specifica richiesta di chiarimenti sul punto, l'Amministrazione regionale con nota prot. in ingresso n. 1064 del 23 settembre 2021 ha fatto presente:

"Quanto alle leggi di programmazione finanziaria (legge di stabilità e legge di assestamento) come le ll.rr. 1/2020, 8/2020 e 12/2020, le schede tecniche non risultano elaborate per ciascuna norma nelle stesse contenute in quanto, fermo restando che il Dipartimento scrivente, nella predisposizione del disegno di legge da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale per l'assunzione dell'iniziativa

32 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.

33 Si veda in particolare: Corte dei conti, Sezione di Controllo per la Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste, deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22, *"Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate dal 1° gennaio 2017 al 25 giugno 2018 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"*, par. 3.7.

legislativa, garantisce, dandone evidenza nell'articolato e in allegati aggiuntivi rispetto a quelli obbligatoriamente previsti dal decreto legislativo 118/2011, che, con riferimento ad ogni singola disposizione, sia assicurata la copertura finanziaria. Così, nella l.r. 8/2020 è stato previsto l'allegato M nel quale si distingue e specifica, per ogni articolo, se lo stesso è finanziato con l'avanzo di amministrazione, con riduzione di spesa o con maggiori entrate. Nella legge di stabilità, la copertura degli interventi è assicurata dagli equilibri di bilancio come esplicitato nell'articolo 44 della l.r. 1/2020 e similmente nell'articolo 19 della l.r. 12/2020. Detta prassi, che trova giustificazione nella particolare natura delle leggi in commento, risulta formalizzata, nel caso della Regione Toscana, a livello legislativo dall'articolo 17 della l.r. n. 1/2015, ai sensi del quale: "Le proposte di legge e gli emendamenti sono corredati da una relazione tecnico-finanziaria, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, della l.r. 55/2008"; secondo quest'ultima disposizione: "Non sono corredate della relazione tecnico-finanziaria le leggi di bilancio e relative leggi di variazione, le leggi di assestamento, le leggi di rendiconto". Il richiamato comma 1 dell'articolo 17, nella sua originaria formulazione, prevedeva che: "Le proposte di legge e gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria", ed è stato sostituito, con il testo sopra riportato, dall'articolo 32 della legge regionale 5 agosto 2021, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021), che reca, nel preambolo (considerato n. 4), la seguente motivazione: "Per le finalità di maggior chiarezza e di adeguamento alle indicazioni della Corte dei conti in merito ai casi in cui è necessaria la relazione tecnico-finanziaria in accompagnamento alle leggi regionali, è opportuno un miglior raccordo testuale fra l'articolo 7, comma 2, della l.r. 55/2008 e l'articolo 17 della l.r. 1/2015".

La Sezione ritiene che i chiarimenti forniti dalla Regione non siano sufficienti a superare quanto sopra rilevato, poiché la mancata predisposizione della relazione tecnica a corredo della legge di stabilità regionale e delle leggi di assestamento del bilancio contravviene esplicitamente alle disposizioni contenute in provvedimenti amministrativi (d.g.r. 1530/2018) e legislativi (art. 23 l.r. 30/2009) che la richiedono espressamente. Né, a tutta evidenza, potrebbe valere, a legittimare la prassi seguita dall'Amministrazione, il richiamo a disposizioni legislative vigenti altre regioni.

PARTE SECONDA

LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI SPESA - ANNO 2020

1. Quadro generale

La produzione normativa regionale nel corso del 2020 è stata connotata dal concorso di due fattori straordinari: sotto il profilo amministrativo-gestionale, il regime di esercizio provvisorio e successivamente di *prorogatio* in cui si è trovata ad operare la Regione; sotto il profilo socioeconomico, lo scoppio della pandemia da Covid-19 e l'emergenza sanitaria che ha caratterizzato l'intero anno.

Il regime di esercizio provvisorio di gestione economico-finanziaria è stato approvato con la 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"*) ed è stato autorizzato fino alla data di approvazione del bilancio di previsione della Regione 2020/2022 e comunque non oltre il 30 aprile 2020.

Durante l'esercizio provvisorio, il bilancio regionale è stato gestito secondo i principi applicati della contabilità finanziaria di cui al paragrafo n. 8 dell'allegato n. 4/2 al d.lgs.118/2011, nei limiti degli stanziamenti di spesa previsti per l'esercizio finanziario 2020 dal bilancio di previsione 2019/2021, come modificato dai provvedimenti di variazione adottati nel corso dell'anno 2019. Sono state, in ogni caso, autorizzate per intero le spese obbligatorie relative alle elezioni per il rinnovo dei consigli comunali nel 2020 e i trasferimenti correnti di finanza locale per un importo corrispondente agli stanziamenti assestati a valere sull'esercizio finanziario 2020 del bilancio di previsione della regione 2019/2021. L'esercizio provvisorio si è concluso con l'approvazione, in data 11 febbraio 2020, del bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2020-2022 con la l.r. n. 2/2020 (per approfondimento, si rinvia alla deliberazione di questa Sezione, n. 6/2021).

La gestione della Regione è proseguita in regime di *prorogatio* degli organi fino al 20 ottobre 2020, data di inizio della XVI legislatura regionale, in seguito alla convalida delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale del 20 e 21 settembre 2020.

La grave crisi derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, tuttora in corso, è stata dichiarata con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (*"Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario commesso all'insorgenza di patologie derivanti*

da agenti viralmente trasmissibili, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 1° febbraio 2020), e ha condizionato in modo incisivo la produzione legislativa regionale dell'intero anno.

2. Giudizi di legittimità costituzionale

Alcune delle leggi regionali all'odierno esame sono state sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale, per effetto di ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021, la Suprema Corte ha sospeso l'efficacia della legge 9 dicembre 2020, n. 11 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza*), accogliendo l'istanza cautelare presentata dallo Stato. La sentenza n. 37 del 24 febbraio 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

La sentenza n. 76 del 24 marzo 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge 11 febbraio 2020, n. 3 (*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni*), nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (*Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti*), per contrasto con gli artt. 182 e 182-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla potestà esclusiva statale la «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», in cui rientra la disciplina dei rifiuti, e per contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost., sotto il profilo del divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra Regioni, quali i limiti allo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extraregionale disposti dalla normativa oggetto d'impugnazione.

Con la sentenza n. 82 del 24 marzo 2021 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (*Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle*

d'Aosta/Vallee d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”), nella parte in cui sostituisce la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (*“Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti”*), limitatamente: a) alle parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione»; b) all'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata. Tali voci, introducendo una differenziazione del prelievo fiscale in ragione della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto speciale non pericolo, determinano, secondo il Giudice delle leggi, *“l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un "dazio all'importazione", cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni”*. La sentenza riserva, infine, a separata pronuncia la decisione – attualmente ancora non emanata – delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso contro la legge in questione.

3. Analisi delle leggi approvate nel corso del 2020

Nel corso del 2020 il Consiglio regionale ha approvato 15 leggi, di cui 4 costituiscono leggi di variazione di precedenti previsioni di spesa, contenenti disposizioni urgenti e indifferibili finalizzate a fronteggiare e contenere, attraverso misure straordinarie di sostegno alle famiglie, alle imprese, a enti strumentali e ad enti diversi, gli effetti negativi derivanti dalla pandemia da Covid-19:

- legge regionale 25 marzo 2020, n. 4: *“Prime misure regionali urgenti di sostegno alle famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*;
- legge regionale 21 aprile 2020, n. 5: *“Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*;
- 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”*;
- legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10: *“Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, ratifica di variazioni di bilancio e altri interventi urgenti”*.

A queste vanno aggiunte le due leggi di stabilità regionale approvate nell'anno in analisi: leggi regionali 11 febbraio 2020, n. 1 (per il triennio 2020/2022) e 21 dicembre 2020, n. 12 (per il triennio 2021/2023).

Escludendo le leggi di variazione per interventi di contrasto alla pandemia da Covid-19, sopra riportate, e le leggi che compongono manovra finanziaria regionale (leggi di stabilità regionale e leggi collegate), la sola legge che comporta nuovi oneri a carico del bilancio regionale è la legge regionale 22 luglio 2020, n. 9 *“Finanziamento di interventi di investimento urgenti in ambito di edilizia scolastica e di viabilità e altre disposizioni urgenti”* (si veda tuttavia il commento alla legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15, *infra*), evidenziata nella successiva tabella n. 1.

Le tabelle sottostanti forniscono il riepilogo generale delle leggi regionali emanate nel 2020, inerenti alla XV legislatura (1° gennaio – 19 ottobre, tabella n. 1) e alla XVI legislatura (20 ottobre – 31 dicembre, tabella n. 2), distinguendo tra disegni di legge, ad iniziativa della Giunta (DDL), e progetti di legge, ad iniziativa dei consiglieri (PDL) e tra leggi che comportano oneri e leggi non onerose.

Come già indicato nella premessa, in analogia con la precedente relazione non sono oggetto di specifica trattazione le leggi che compongono la manovra finanziaria regionale, in quanto esaminate nell'ambito di specifiche attività conoscitive già previste nel programma di attività della Sezione, salvo che per le leggi di stabilità regionale e di assestamento, di cui viene fornito un sintetico quadro descrittivo per illustrarne gli eventuali nuovi o maggiori oneri e le connesse tecniche di copertura.

Tabella 1 - Leggi approvate dal 1° gennaio al 19 ottobre 2020 (XV legislatura)

LEGGI REGIONALI APPROVATE DAL 1° GENNAIO AL 19 OTTOBRE 2020		
LEGGE	INIZIATIVA	ONERI
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 1 <i>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 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali.</i>	DDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 2 <i>Bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta per il triennio 2020/2022.</i>	DDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 3 <i>Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni</i>	DDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 25 marzo 2020, n. 4 <i>Prime misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.</i>	PDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 21 aprile 2020, n. 5 <i>Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	PDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 25 maggio 2020, n. 6 <i>Modificazioni alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 5 (Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)</i>	PDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 1° luglio 2020, n. 7 <i>Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2019</i>	DDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 <i>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</i>	DDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 22 luglio 2020, n. 9 <i>Finanziamento di interventi di investimento urgenti in ambito di edilizia scolastica e di viabilità e altre disposizioni urgenti</i>	DDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE (UTILIZZO QUOTA DISPONIBILE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE - ESERCIZIO 2019)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Tabella 2 - Leggi approvate dal 20 ottobre al 31 dicembre 2020 (XVI Legislatura)

LEGGI REGIONALI APPROVATE DAL 20 OTTOBRE AL 31 DICEMBRE 2020		
LEGGE	INIZIATIVA	ONERI
Legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10 <i>Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, ratifica di variazioni di bilancio e altri interventi urgenti</i>	DDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11 <i>Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza</i>	PDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 12 <i>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 2021/2023). Modificazioni di leggi regionali</i>	DDL	ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13 <i>Bilancio di previsione finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per il triennio 2021/2023</i>	DDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 14 <i>Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni</i>	DDL	NON COMPORTA ONERI
Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15 <i>Disposizioni urgenti per permettere la revisione degli ambiti territoriali sovracomunali di cui all'articolo 19 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, nonché il correlato conferimento dei nuovi incarichi ai segretari degli enti locali. Modificazioni alla legge regionale 24 settembre 2019, n. 14</i>	PDL	NON COMPORTA ONERI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 1

*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 2020/2022).
Modificazioni di leggi regionali.*

La legge di stabilità regionale compone, insieme alla legge di bilancio e alle leggi collegate, la manovra triennale di finanza regionale.

Ha ad oggetto il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione e contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Gli oneri previsti dalla legge sono complessivamente pari a 681.531.145,00 euro, di cui 669.449.980,83 euro ricevono copertura da parte del bilancio di previsione e 12.081.164,17 euro da parte di altre forme di finanziamento, come si evince dalla tabella di sintesi seguente.

Tabella 3 – Oneri e coperture legge regionale 11 febbraio 2020, n. 1

FONTE	ONERI 2020	COPERTURA
RIFINANZIAMENTO LEGGI REGIONALI ALLEGATO 1	163.134.533,99 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART.6	2.200.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
	120.486.853,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART.9 - ALLEGATO 2	102.350.769,50 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART.9	91.524.844,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 9-10	5.000.000,00 €	FINANZIAMENTO STATALE
ART. 13	85.400,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 15	262.877.967,45 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
	900.000,00 €	ENTRATE PAY-BACK FARMACIE
	7.650.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
	5.431.164,17 €	FINANZIAMENTO STATALE
ART. 18	4.105.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 19	28.988.721,89 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 20	3.660.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 21 - L.R. 24/2016	1.169.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 25	750.000,00 €	ENTRATE FONDI DI ROTAZIONE FINAOSTA SPA
ART. 27	350.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 28	225.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 29	500.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 30	250.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE

ART. 33	155.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 35	80.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART.37 - L.R. 64/94	11.872,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 40 - L.R. 68/93	20.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
ART. 41	20.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE
TOTALE	802.017.998,00 €	
DI CUI	12.081.164,17 €	ALTRI FINANZIAMENTI
	789.936.833,83 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022 - ENTRATE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 2

Bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta per il triennio 2020/2022.

La legge approva il bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2020/2022, allegato alla legge stessa, contenente le previsioni delle entrate e delle spese di competenza e di cassa per l'anno 2020 e di competenza per gli anni 2021 e 2022, i relativi riepiloghi e i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri di bilancio.

L'approvazione del bilancio di previsione è avvenuta oltre il termine del 31 dicembre (ex art. 18 d.lgs. n. 118/2011) dell'anno precedente all'anno finanziario a cui il bilancio si riferisce, determinando un periodo di esercizio provvisorio (ex art. 43 del medesimo decreto), come visto sopra (si veda il capitolo "Quadro generale").

Di seguito si riportano gli importi complessivi delle previsioni di entrata e delle autorizzazioni di spesa definiti dalla legge (art. 1).

Tabella 4 - Previsioni di entrata e di spesa legge regionale 11 febbraio 2020, n. 2

VOCI	TIPOLOGIA	ANNI		
		2020	2021	2022
ENTRATE	COMPETENZA	1.520.357.167,20	1.989.352.695,44	1.429.760.162,69
	CASSA	1.807.445.141,57	-	-
SPESE	COMPETENZA	1.520.357.167,20	1.989.352.695,44	1.429.760.162,69
	CASSA	1.807.445.141,57	-	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Il bilancio di previsione è stato oggetto di specifica relazione da parte della Sezione, approvata con la deliberazione n. 6 del 28 aprile 2021, a cui si rinvia per ogni approfondimento.

Legge regionale 11 febbraio 2020, n. 3

*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022.
Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni.*

La legge, dichiarata urgente, contiene disposizioni di modificazione di leggi regionali, collegate alla legge di stabilità regionale, in particolare in materia di turismo e trasporti (capo I), viabilità (capo II), agricoltura (capo III), politiche educative (capo IV) contratti pubblici (capo V), sanità (capo VI), e di elezioni comunali, pratiche edilizie, mobilità sostenibile, rifiuti, esercizio associato di funzioni e servizi comunali, vincolo idrogeologico (capo VII).

È inserita la clausola di invarianza finanziaria (art. 24), ai sensi della quale all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge 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.

Dall'analisi della legge non risultano derivare oneri diretti o indiretti.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 76/2021 del 21 aprile 2021, ha dichiarato, come già esposto al precedente par. 2, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21, comma 2, della legge, nella parte in cui introduce l'articolo 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (*Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti*).

Legge regionale 25 marzo 2020, n. 4

Prime misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La legge contiene disposizioni urgenti e indifferibili finalizzate a fronteggiare e contenere, attraverso misure straordinarie di sostegno alle famiglie, alle imprese, a enti strumentali e ad enti diversi, gli effetti negativi derivanti dalla pandemia dichiarata con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

Poiché la legge è di iniziativa consiliare, ad essa non è stata allegata la relazione tecnica, bensì il parere finanziario espresso dalla struttura regionale competente in materia di bilancio ai

sensi dell'articolo 23, comma 3, della l.r. 30/2009 (nota integrativa del Presidente del Consiglio regionale del 26 agosto 2021).

L'onere complessivo ammonta ad euro 3.950.000 per l'anno 2020.

Le risorse sono destinate:

- per euro 3.700.000, a trasferimenti correnti per la costituzione presso Confidi di un fondo rischi per favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese e per i liberi professionisti, della durata di 48 mesi;
- per euro 250.000, a contributi agli investimenti alle istituzioni scolastiche dipendenti dalla Regione per il potenziamento della didattica a distanza attraverso l'acquisto di dispositivi digitali da mettere a disposizione in comodato d'uso agli studenti meno abbienti.

La copertura finanziaria è assicurata attraverso l'introito al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2020/2022 delle disponibilità del fondo in gestione speciale presso Finaosta S.p.A..

L'importo della maggiore entrata, corrispondente all'onere complessivo, è iscritto nella parte entrata del bilancio di previsione quale entrata extratributaria.

L'art. 6 della legge prevede l'autorizzazione alla Giunta regionale a definire, con propria deliberazione, i requisiti, la misura, i criteri e le modalità, anche procedurali, per la concessione e l'erogazione dei contributi in materia di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, nel rispetto dei vincoli previsti per l'accesso ai finanziamenti dello Stato e delle disponibilità già stanziare nel bilancio regionale.

La Sezione rileva come la disposizione in esame preveda un onere diretto, la cui quantificazione e copertura finanziaria non sono definite in via legislativa, bensì oggetto di rinvio a provvedimento amministrativo.

Con deliberazione n. 315 del 29 aprile 2020, la Giunta regionale ha quantificato l'onere nella somma di euro 4.000.000,00, imputandola all'esercizio finanziario 2020 del bilancio finanziario gestionale per il triennio 2020/2022, nei limiti delle disponibilità di bilancio, individuate nel seguente modo:

- per euro 3.200.000,00 sul capitolo "Trasferimenti correnti a valere sul fondo regionale per le politiche abitative per interventi assistenziali alle famiglie finalizzati al sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione";

- per euro 800.000,00 sul capitolo “Spese sul fondo regionale per le politiche abitative per il pagamento dei canoni di locazione per i nuclei familiari in emergenza abitativa”.

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli oneri globali previsti dalla legge, ossia l’onere previsto dall’art. 6, quantificato dalla deliberazione sopra indicata, e l’onere complessivo quantificato dall’art. 9 della legge stessa, e le relative coperture finanziarie.

Tabella 5 – Oneri e coperture legge regionale 25 marzo 2020, n. 4

TIPOLOGIA	QUANTIFICAZIONE	COPERTURE
SPESE CORRENTI	3.700.000,00 €	MAGGIORI ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: RIENTRI DA FINAOSTA S.P.A.
SPESE INVESTIMENTO	250.000,00 €	
SPESE CORRENTI	3.200.000,00 €	FONDO REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE
SPESE CORRENTI	800.000,00 €	FONDO REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE
TOTALE	7.950.000,00 €	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 21 aprile 2020, n. 5

Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La legge contiene ulteriori disposizioni urgenti e indifferibili finalizzate a fronteggiare e contenere gli effetti negativi sul tessuto socioeconomico regionale derivanti dalla pandemia da COVID-19.

Le principali misure previste riguardano:

- la costituzione di un fondo di rotazione regionale presso Finaosta S.p.a, per euro 2.000.000, per la concessione di finanziamenti agevolati a favore delle piccole e medie realtà economiche regionali in stato di carenza di liquidità a causa della pandemia (art. 3);
- la concessione di contributi, per l’importo complessivo di euro 2.455.000, a favore di imprese e liberi professionisti per l’abbattimento di interessi su finanziamenti (art. 4);
- l’erogazione di indennizzi, per l’importo complessivo di euro 4.000.000, ad integrazione delle misure previste dalla legislazione statale (artt. 27, 28 e 44 del Decreto-Legge 17 Marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie,

lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), a favore di lavoratori autonomi e liberi professionisti iscritti ai rispettivi ordini per la sospensione dell’attività disposta dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 (art. 5);

- l’erogazione di un indennizzo a fondo perduto, per l’importo complessivo di euro 2.500.000, a favore degli esercenti attività imprenditoriali o professionali, titolari di contratti di locazione ad uso non abitativo (art. 6);

- l’erogazione di indennizzi, per l’importo complessivo di euro 6.500.000, ad integrazione delle misure previste dalla legislazione statale (artt. 27, 28, 29, 30, 38 e 96 del D.L. n. 18/2020) a favore di soggetti rientranti in determinate categorie prive di altre modalità di sostegno al reddito (art. 7);

- l’erogazione di un indennizzo una tantum, dell’importo di euro 200 e per l’importo complessivo di euro 1.500.000, ai lavoratori dipendenti che hanno beneficiato degli ammortizzatori sociali previsti nel D.L. 18/2020 (art. 8);

- l’esenzione dal pagamento dell’addizionale regionale all'IRPEF per l'anno 2020, per un importo complessivo di euro 3.500.000, a favore dei soggetti con reddito complessivo, determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, fino a 15.000 euro;

- la concessione di un *bonus*, per l’importo complessivo di euro 2.150.000, a favore di soggetti con figli a carico disabili e con figli minorenni, ad integrazione delle misure previste dal D.L. 18/2020 (art. 10).

Si segnala inoltre che, secondo quanto disposto dall’art. 13 (*Misure straordinarie di solidarietà*), le economie, conseguenti alla rinuncia o alla riduzione dell'indennità di carica e dell'indennità di funzione dei consiglieri regionali a decorrere dal 1° gennaio 2020 e conseguenti alla riduzione del 50 per cento dei contributi finanziari per il funzionamento dei Gruppi consiliari a decorrere dal 22 aprile al 31 dicembre 2020, sono destinate al finanziamento di iniziative di solidarietà, anche a fronte di situazioni di emergenza sanitaria e sociale, individuate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, d'intesa con la Conferenza dei Capigruppo. Per approfondimento, si veda la deliberazione di questa Sezione n. 11 del 15 giugno 2021³⁴.

Come la precedente legge regionale, anche questa è di iniziativa consiliare, e pertanto non è stata allegata la relazione tecnica, bensì il parere finanziario espresso dalla struttura regionale

³⁴ Deliberazione e relazione su “La rendicontazione dei contributi erogati dal Consiglio regionale ai Gruppi consiliari nell’anno 2020”.

competente in materia di bilancio ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della l.r. 30/2009 (nota integrativa del Presidente del Consiglio regionale del 26 agosto 2021).

L'onere complessivo, quantificato dalla legge (art. 19), ammonta ad euro 25.000.000 per l'anno 2020.

Alla copertura finanziaria si provvede tramite:

- maggiore entrata extratributaria di euro 9.000.000, derivante da introito, al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2020/2022, delle disponibilità del Fondo in gestione speciale presso Finaosta S.p.A.;
- utilizzo delle risorse iscritte nella parte spesa dello stesso bilancio, per un totale di euro 16.000.000, come dettagliato nell'apposito allegato alla legge.

La Sezione osserva come il differimento dei termini del versamento di tributi regionali e locali, stabilito dall'art. 2 della legge, non comporti un nuovo o maggiore onere, qualificabile come riduzione di entrate, in quanto tale differimento rimane contenuto entro il limite temporale di chiusura dell'esercizio finanziario, al 31 dicembre 2020.

L'art. 21 della legge, come modificato dall'art. 67, comma quinto, l.r. 13 luglio 2020, n. 8, prevede la facoltà per la Regione di delegare agli Istituti di patronato e di assistenza sociale le attività di prima informazione, al fine di supportare gli utenti destinatari delle misure stabilite dalla legge stessa e gli utenti dei Centri l'impiego, concedendo contributi per il finanziamento dei relativi oneri.

L'entità, le modalità, i criteri per la ripartizione e ogni altro adempimento, anche procedimentale, relativo alla concessione dei contributi sono definiti con deliberazione della Giunta regionale (art. 21 comma secondo).

Rinviando per ulteriori valutazioni alla deliberazione di questa Sezione n. 1 del 9 febbraio 2021³⁵, si rileva come la disposizione in esame preveda un onere diretto, la cui quantificazione e copertura finanziaria non sono definite in via legislativa, bensì oggetto di rinvio a provvedimento amministrativo.

Con deliberazione n. 923 del 18 settembre 2020, la Giunta regionale ha quantificato l'onere nella somma di euro 50.000, imputandola all'esercizio finanziario 2020 del bilancio finanziario

³⁵ Deliberazione e relazione sulla gestione dei Centri. Per l'impiego (CPI) e sullo stato di attuazione della disciplina normativa di riferimento

gestionale per il triennio 2020/2022, nei limiti delle disponibilità di bilancio, quale “Trasferimenti correnti a istituti di patronato e di assistenza sociale per le attività di prima informazione ai cittadini (emergenza Covid19) - (avanzo 2019)”.

L'onere complessivo previsto dalla legge deve pertanto intendersi aumentato per euro 50.000.

Tabella 6 – Oneri e coperture legge regionale 21 aprile 2020, n. 5

TIPOLOGIA	QUANTIFICAZIONE	COPERTURA	IMPORTI
SPESE CORRENTI	19.475.000,00 €	RIDUZIONE SPESE CORRENTI	3.997.000,00 €
SPESE INVESTIMENTI	25.000,00 €	RIDUZIONE SPESE INVESTIMENTO	12.003.000,00 €
RIDUZIONI ENTRATE	3.500.000,00 €	MAGGIORI ENTRATE EXTRATRIBUTARIE RIENTRI FINAOSTA SPA	9.000.000,00 €
TRASFERIMENTI FINAOSTA SPA	2.000.000,00 €		
TOTALE	25.000.000,00 €	TOTALE	€ 25.000.000,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 25 maggio 2020, n. 6

Modificazioni alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 5 (Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

La legge non prevede nuovi o maggiori oneri, in quanto le modificazioni riguardano principalmente l'individuazione dei beneficiari e i requisiti di accesso alle erogazioni previste dalla precedente legge regionale n. 5/2020. Poiché le disposizioni modificate non incidono sulle previsioni di spesa, né in termini di quantificazione né di ripartizione per missioni e titoli, anche le tecniche di copertura rimangono invariate.

Legge regionale 1° luglio 2020, n. 7

Approvazione del rendiconto generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2019.

La legge è oggetto di specifico referto da parte della Sezione. Si rimanda in proposito alla deliberazione n. 16 del 29 settembre 2021³⁶.

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.

La legge è strutturata in quattro titoli. Nel Titolo I assume particolare rilievo per la presente analisi la costituzione, per l'anno 2020, di un fondo di accantonamento (art. 5), per l'importo di euro 38.070.000, al fine di garantire gli equilibri di bilancio in seguito alla previsione di minori entrate sul bilancio regionale derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. L'esigenza di costituire il fondo muove dalla difficoltà di imputare in modo preciso gli effetti della previsione delle minori entrate su singoli capitoli di entrata.

Nel Titolo II sono previsti interventi finanziari urgenti per fronteggiare gli effetti dell'emergenza COVID-19. In particolare, nell'art. 7 si prevede l'introito nel bilancio regionale di risorse provenienti dalla Gestione speciale Finaosta, tramite l'iscrizione tra le entrate dell'importo di 9.585.587,78 euro per l'anno 2020 e di 1.000.000 euro annui per gli anni 2021 e 2022. Tali risorse, oltre alla quota dell'avanzo di amministrazione disponibile iscritta a bilancio, pari a 172.484.001,52 euro per l'anno 2020, vengono utilizzate per il finanziamento di tutte le misure urgenti di contrasto alla pandemia, specificate nei successivi articoli della legge.

La Regione, limitatamente all'esercizio 2020, ha utilizzato la quota libera del risultato di amministrazione anche per il finanziamento di spese correnti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, in deroga alle modalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo

³⁶ Deliberazione e relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale e sul bilancio consolidato della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2019.

di amministrazione di cui all'art. 42, comma 6 del D.Lgs. 118/2011. La deroga trova fondamento nell'art. 109 del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 ("Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), limitatamente agli esercizi finanziari 2020 e 2021, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Nel Titolo III sono previste le approvazioni delle variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio della Regione per il triennio 2020/2022; le modifiche alle autorizzazioni di spesa recate da leggi regionali; la ratifica della variazione di bilancio approvata con la deliberazione della giunta regionale n. 417 del 28 maggio 2020.

Nel Titolo IV sono infine previste disposizioni in materia di semplificazioni e sburocratizzazioni delle procedure amministrative; in materia di personale; in materia di potenziamento del servizio sanitario regionale.

La legge, dichiarata urgente, contiene la clausola di invarianza finanziaria, ai sensi della quale all'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo IV 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.

Alla legge è allegata apposita tabella (tabella 1.1., allegato M) in cui vengono illustrati per ciascun articolo la quantificazione del maggior onere e le tecniche di copertura, ossia se finanziato ricorrendo alla quota disponibile dell'avanzo di amministrazione 2019, alla rimodulazione di altri capitoli di spesa o con maggiori entrate.

La Sezione, nel rilevare che la legge non è corredata dalla relazione tecnica, rinvia su tale aspetto alle considerazioni espresse nella parte prima, paragrafo terzo.

Il valore complessivo degli oneri previsti dalla l.r. 8/2020 è pari ad euro 193.147.099,93 per l'anno 2020. La quota dell'avanzo di amministrazione disponibile iscritta a bilancio per l'anno 2020 è pari a 172.484.001,52 euro. Di questa, 170.984.001,52 euro sono destinati alla copertura degli oneri previsti dalla legge

Nella tabella sottostante si riporta la sintesi degli oneri e delle relative coperture per l'anno 2020.

Tabella 7 – Oneri e coperture legge regionale 13 luglio 2020, n. 8

TIPOLOGIA	QUANTIFICAZIONE 2020	COPERTURA	IMPORTI
SPESE CORRENTI	145.322.330,74 €	AVANZO AMMINISTRAZIONE 2019	170.984.001,52 €
SPESE INVESTIMENTI	40.071.988,49 €	RIDUZIONE SPESE CORRENTI	6.049.729,93 €
TRASFERIMENTI FINAOSTA SPA	2.380.000,00 €	RIDUZIONE SPESE INVESTIMENTO	1.155.000,00 €
FONDI UE	5.372.780,70 €	ECONOMIE FONDI UE	5.372.780,70 €
		RIENTRI FINAOSTA SPA	9.585.587,78 €
TOTALE	193.147.099,93 €	TOTALE	193.147.099,93 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Ad avviso della Sezione, la descrizione analitica, contenuta negli allegati alla legge, delle variazioni finanziarie, in parte entrata e in parte spesa, derivanti dalle disposizioni esaminate, consente di ritenere le modalità di copertura adottate attendibili e adeguate, in particolare con riguardo alla riduzione delle spese correnti nel triennio.

Si rammenta che La Corte costituzionale, con sentenza n. 82/2021 del 30 aprile 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge (*"Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"*) nella parte in cui sostituisce la Tabella di cui all'Allegato A della legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 (*"Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti"*), limitatamente: a) alle parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione»; b) all'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata. Sul punto, si rinvia al paragrafo 2 della parte seconda.

Legge regionale 22 luglio 2020, n. 9

Finanziamento di interventi di investimento urgenti in ambito di edilizia scolastica e di viabilità e altre disposizioni urgenti.

La legge, dichiarata urgente, prevede all'art. 2:

- il rifinanziamento del contributo straordinario agli investimenti al Comune di Pont Saint-Martin per la realizzazione di una scuola progettata per moduli prefabbricati, per

2.700.000 euro, già autorizzato per l'anno 2019 dall'art. 7 della legge regionale 24 aprile 2019, n. 4 e non impegnato entro la fine del medesimo esercizio;

- l'incremento di 340.000 euro per l'anno 2020 della spesa per la messa in sicurezza e adeguamento delle sedi scolastiche, al fine di consentire l'avvio delle attività didattiche in condizioni di sicurezza e in presenza;
- l'autorizzazione per l'anno 2020 della spesa per il risanamento del ponte al KM 12+700 della strada regionale n. 44 Valle del Lys in comune di Issime per 1.100.000 euro.

Le spese di investimento previste dalla legge, il cui onere complessivo è pari a 4.140.000 euro, trovano copertura finanziaria nell'avanzo disponibile di amministrazione accertato con il rendiconto 2019 e non già imputato al 2020.

La tabella sottostante illustra l'onere complessivo e la relativa copertura

Tabella 8 – Onere complessivo e copertura legge regionale 22 luglio 2020, n. 9

TIPOLOGIA	QUANTIFICAZIONE	COPERTURA	IMPORTI
SPESE INVESTIMENTI	4.140.000,00 €	AVANZO AMMINISTRAZIONE ANNO 2019	4.140.000,00 €
TOTALE	4.140.000,00 €	TOTALE	4.140.000,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

L'amministrazione regionale ha fornito, con la nota prot. in ingresso n. 990 del 25 agosto 2021, la scheda tecnica (*rectius*, relazione tecnica) a corredo della legge, esaustivamente compilata in ogni sua parte, e lo schema dei costi stimati.

Le modalità di copertura trovano adeguata capienza nella parte disponibile del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, tenuto anche conto degli effetti finanziari derivanti dalla precedente L.R. n. 8/2021, innanzi esaminata.

Legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10

Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, ratifica di variazioni di bilancio e altri interventi urgenti.

La legge regionale dispone il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione; la ratifica di variazioni di bilancio approvate con deliberazioni della Giunta regionale; altri interventi urgenti connessi al perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, disciplinata dall'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dal d. lgs. n. 267/2000, è un atto dovuto, che per le Regioni viene assunto con atto avente forma di legge, nelle ipotesi tassativamente elencate.

Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile in materia, 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»³⁷.

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 caso, e che tuttavia non è stata inviata dalla Regione a questa Sezione con la nota di risposta prot. in ingresso n. 990 del 25 agosto 2021.

Nella successiva nota prot. in ingresso n. 1064 del 23 settembre 2021, in risposta ad approfondimento istruttorio formulato dalla Sezione, la Regione osserva che *“Per quanto riguarda le leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, e nello specifico la l.r. 10/2020, si ritiene che, attesa la natura della legge, l'articolato contenga tutti gli elementi necessari per il suo esame e per attestarne e assicurarne la copertura finanziaria”*.

La Sezione, nel ribadire come l'obbligo di redazione della relazione tecnica sia previsto da disposizioni legislative e amministrative emanate dalla Regione stessa, dà atto in ogni caso come gli allegati alla legge, che riportano il prospetto dei debiti riconosciuti, siano sufficientemente dettagliati, distinguendo i debiti in base alla fattispecie che li ha generati (allegato A: debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa; allegato B: debiti derivanti da sentenze esecutive in assenza del preventivo impegno di spesa) e, per ciascuna 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

³⁷ Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27 del 7 ottobre 2019, “Interpretazione della normativa in tema di debiti fuori bilancio, con specifico riguardo alla regolamentazione contabile di quelli rivenienti da sentenze esecutive di cui all'art. 194, comma 1, lett. A), del TUEL”.

Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per gli esercizi finanziari 2020-2022, n. 6 del 28 aprile 2021, richiamando qui le criticità riscontrate con particolare riguardo 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. 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, per un importo pari, rispettivamente a 2.918,24 euro e 492.873,64 euro, e per un totale di 495.791,88 euro.

La copertura finanziaria è attuata con fondi già stanziati, iscritti nel bilancio di previsione finanziario della Regione 2020/2022.

La legge prevede inoltre nuovi o maggiori oneri (artt. 3 e ss.) per il finanziamento delle disposizioni correlate a nuovi interventi urgenti connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevalentemente sotto forma di trasferimenti correnti o contribuiti, il cui onere complessivo è pari ad euro 10.784.351 per l'anno 2020.

La tabella sottostante riporta la tipologia della spesa, la quantificazione e le tecniche di copertura degli oneri previsti dalla legge, che raggiungono l'importo totale di 11.280.142,88 euro.

Tabella 9 – Oneri e coperture legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10

TIPOLOGIA	QUANTIFICAZIONE	COPERTURA	IMPORTI
SPESE CORRENTI	9.300.000,00 €	RIDUZIONE SPESE CORRENTI	9.834.351,00 €
SPESE INVESTIMENTI	1.484.351,00 €	RIDUZIONE SPESE DI INVESTIMENTO	950.000,00 €
DEBITI FUORI BILANCIO	495.791,88 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022	495.791,88 €
TOTALE	11.280.142,88 €	TOTALE	11.280.142,88 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11

Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza.

La legge disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale e introduce misure per la pianificazione della fase di ripresa e di rilancio dei settori maggiormente colpiti dall'epidemia.

Non sono previsti nuovi o maggiori oneri, diretti o indiretti, e in tal senso l'art. 6 (*Clausola di invarianza finanziaria*) stabilisce che all'attuazione delle disposizioni della legge 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.

Con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021, la Corte costituzionale ha sospeso, in via d'urgenza, l'efficacia della legge, accogliendo l'istanza proposta, in via cautelare, dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito del ricorso contro la medesima legge (pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale) - nelle more della decisione sul ricorso stesso.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 37/2021 del 17 marzo 2021, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della presente legge.

Legge regionale 21 dicembre 2020, 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 2021/2023).
Modificazioni di leggi regionali.*

La legge di stabilità regionale, come già visto sopra con riferimento alla l.r. n. 1/2020, contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Gli oneri previsti dalla legge nel triennio 2021/2023 sono complessivamente pari a 1.217.635.997,31 e ricevono interamente copertura nel bilancio di previsione finanziario della

Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per il triennio 2021/2023, approvato con la successiva legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13, come si evince dalla tabella di sintesi seguente:

Tabella 10 - Oneri e coperture legge regionale 3 dicembre 2020, n. 12

FONTE	QUANTIFICAZIONE (2021)	COPERTURA
RIFINANZIAMENTO LEGGI REGIONALI - ALLEGATO 1	157.378.007,54 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 2	8.500.000,00 €	ENTRATE FONDI DI ROTAZIONE FINAOSTA SPA
ART. 4	120.445.156,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
	4.000.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 10 - ALLEGATO 2	198.762.330,33 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 12	263.521.383,69 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
	900.000,00 €	ENTRATE PAY-BACK FARMACIE
	5.850.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 15	2.110.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 16	31.624.674,91 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 17	260.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 18	1.685.511,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
ART. 21	600.000,00 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE
TOTALE	795.637.063,47 €	
DI CUI	9.400.000,00 €	ALTRI FINANZIAMENTI
	786.237.063,47 €	BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023 - ENTRATE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Si segnala che ad integrazione di quanto previsto dall'art.7 della l.r. n. 8/2020, al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2021/2023 sono introitate, quali maggiori entrate extratributarie, le disponibilità del Fondo in gestione speciale presso Finaosta S.p.A., per un totale di 35.500.000 euro (8.500.000 euro per l'anno 2021 e 27.000.000 euro per l'anno 2022).

Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13

Bilancio di previsione finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per il triennio 2021/2023.

La legge, contenente il bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2021/2023, è oggetto di specifica relazione da parte della Sezione.

La tabella seguente illustra le previsioni di entrata e di spesa globali del triennio considerato dal bilancio.

Tabella 11 – Previsioni di entrata e di spesa legge regionale 21 dicembre 2020, n. 13

VOCI	TIPOLOGIA	ANNI		
		2021	2022	2023
ENTRATE	COMPETENZA	2.032.018.057,59	1.435.635.435,63	1.404.141.488,64
	CASSA	2.396.209.346,12	-	-
SPESE	COMPETENZA	2.032.018.057,59	1.435.635.435,63	1.404.141.488,64
	CASSA	2.396.209.346,12	-	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 14

Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni.

La legge dispone modificazioni di leggi regionali in materia di ricerca e sviluppo (Capo I), urbanistica, interventi edilizi e tutela paesaggistica (Capo II), ambiente (Capo III), turismo (Capo IV), e di regime dei beni della Regione e di contratti pubblici, servizi di trasporto pubblico di linea, certificazione energetica (Capo V).

L'art. 9 della legge, nel sostituire l'art. 29 della l.r. n. 1/2020, modifica l'importo del contributo a fondo perduto annuo massimo erogabile a favore di alcune tipologie di esercizi di vicinato, riducendolo da 10.000 a 6.000 euro, e tuttavia lo stanziamento annuo complessivo, pari a 500.000 euro, non subisce variazioni.

Nel complesso, la legge non prevede dunque nuovi o maggiori oneri.

L'art. 13 contiene la clausola di invarianza finanziaria, ai sensi della quale all'attuazione delle disposizioni della legge 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.

Legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15

Disposizioni urgenti per permettere la revisione degli ambiti territoriali sovracomunali di cui all'articolo 19 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, nonché il correlato conferimento dei nuovi incarichi ai segretari degli enti locali. Modificazioni alla legge regionale 24 settembre 2019, n. 14.

La legge reca disposizioni urgenti per consentire la rideterminazione, alla scadenza delle convenzioni in essere al 31 dicembre 2020, degli ambiti territoriali sovracomunali per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, nelle more della revisione organica della disciplina regionale vigente in materia, e il correlato conferimento dei nuovi incarichi ai segretari degli enti locali, anche in deroga alle disposizioni vigenti.

Non sono previsti nuovi o maggiori oneri diretti. In tal senso, la clausola di invarianza finanziaria (art. 8) dispone che all'attuazione delle disposizioni della legge 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.

Tuttavia, dall'analisi della legge, potrebbero ad avviso della Sezione derivare maggior oneri indiretti, laddove viene stabilito (art. 2) che i Comuni con determinati requisiti, a decorrere dal 1° gennaio 2021, non siano più assoggettati all'obbligo di convenzionamento per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali in ambito territoriale sovracomunale, di cui all'articolo 19 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 6 (*Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane*): lo svolgimento in proprio, senza convenzionamento, delle funzioni e dei servizi individuati dalla legge potrebbe, invero, comportare un aumento dei costi di gestione, con ricadute sul bilancio dei Comuni interessati. Ciò vanificherebbe peraltro l'obiettivo, codificato dall'art. 1 della l.r. n. 6/2014, di incrementare, attraverso l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali, la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari e garantendo uniformi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio regionale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dal quadro che precede emerge come nell'anno 2020 siano state emanate 15 leggi regionali. Di queste, il 66 per cento è di iniziativa della Giunta mentre il 34 per cento è di iniziativa del Consiglio. I valori percentuali sono tendenzialmente omogenei con il periodo precedentemente esaminato (26 giugno 2018 - 31 dicembre 2019), in cui erano, rispettivamente, pari al 69 e al 31 per cento.

Grafico 12 – Iniziativa legislativa



I provvedimenti di spesa nell'arco di tempo analizzato sono 7 rispetto ai 15 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 (5) sono più del doppio di quelli del Consiglio (2).

L'esame delle leggi regionali del 2020 ha evidenziato il permanere delle carenze nei documenti di accompagnamento ai disegni e ai progetti di legge, già riscontrate con riferimento alla produzione legislativa dell'anno precedente. 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 nuovamente che il modello di relazione tecnica venga quanto prima conformato interamente alla normativa di riferimento.

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.

Quanto alla mancata predisposizione della relazione tecnica a corredo della legge di stabilità regionale e delle leggi di assestamento del bilancio, la Sezione rileva come tale inadempimento contravvenga esplicitamente alle disposizioni contenute in provvedimenti amministrativi (d.g.r. 1530/2018) e legislativi (art. 23 l.r. 30/2009) che la richiedono espressamente.

