



Deliberazione FVG/18/2019/RQ

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**I Collegio**

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Andrea Zacchia  
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti (relatore)  
CONSIGLIERE: dott.ssa Emanuela Pesel

Deliberazione del 10 luglio 2019

avente come oggetto la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2018 dalla Regione Friuli Venezia Giulia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"

\*\*\*\*\*

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

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modifiche e integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti, e successive modifiche e integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto l'articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a) n. 1, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 1 /2019/INPR del 16 gennaio

2019 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2019, come integrate e precisate dalla successiva deliberazione n. FVG/11/2019/INPR del 15 maggio 2019;

vista l'ordinanza presidenziale 3/2019 del 29 gennaio 2019 relativa alla composizione e competenze dei collegi in cui si articola la Sezione;

vista la nota istruttoria della Sezione n. 2468 del 11 giugno 2019, inviata alla Direzione Centrale Finanze e Patrimonio della Regione Friuli Venezia Giulia, per richiedere chiarimenti su alcune movimentazioni contabili tra fondi globali e in ordine all'apparente mancata copertura della spesa per le annualità 2019 e 2020 nei termini di cui alla legge regionale 26/2018 e visti i chiarimenti forniti dalla suddetta Direzione Centrale con nota 13795 del 18 giugno 2019;

vista la relazione del magistrato istruttore afferente gli esiti del controllo e considerato che la stessa è stata inviata in data 21 giugno 2019, al Presidente del Consiglio regionale, al Direttore Generale e al Direttore della Direzione Centrale Finanze e Patrimonio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia al fine di promuovere un contraddittorio sulle risultanze istruttorie contenute nella relazione medesima;

viste le deduzioni sulla suddetta relazione inviate dalla Direzione Centrale Salute, Politiche Sociali e Disabilità con nota 14156 del 8 luglio 2019, dalla Direzione Centrale Finanze e Patrimonio con nota n. 15271 del 9 luglio 2019 e dalla Presidenza del Consiglio regionale con nota 3808 del 10 luglio 2019;

vista l'ordinanza presidenziale n. 21 del 10 luglio 2019 con la quale è stato convocato il I Collegio per l'approvazione degli esiti del controllo;

sentito il magistrato istruttore e relatore cons. Fabrizio Picotti, anche in ordine agli esiti dell'interlocuzione verbale avvenuta con la Segreteria Generale del Consiglio regionale e la Direzione Centrale Finanze e Patrimonio in data 8 luglio 2019 presso la sede della Sezione in Trieste, via Miramare 19

#### **DELIBERA**

di approvare la relazione, allegata alla presente deliberazione al fine di costituirne parte integrate, intitolata "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2018 dalla Regione Friuli Venezia Giulia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"

## ORDINA

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione e dell'unita relazione siano trasmesse al Consiglio regionale e, per opportuna informazione, alla Presidenza della Regione, alla Direzione Generale e alla Direzione Centrale Finanze e Patrimonio della Regione Friuli Venezia Giulia nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze;

## INCARICA

la Segreteria di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso nella Camera di consiglio del 10 luglio 2019.

il relatore

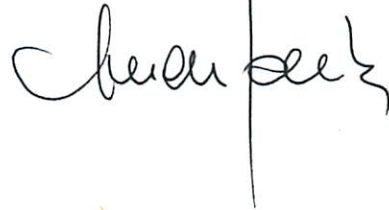
Fabrizio Picotti



Depositata in Segreteria in data 12 luglio 2019.

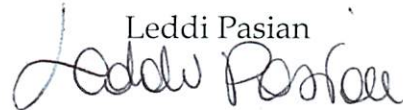
il Presidente

Andrea Zacchia



Il preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian





**CORTE DEI CONTI**

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE  
COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE  
LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2018  
DALLA REGIONE AUTONOMA FRIULI  
VENEZIA GIULIA E SULLE TECNICHE DI  
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI.**

**DELIBERAZIONE DEL 10 LUGLIO 2019**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE  
COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE  
NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE  
NEL 2018 DALLA REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA E SULLE  
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI.**



## SINTESI E CONCLUSIONI.

La Sezione di controllo rende al Consiglio regionale il presente sesto referto annuale sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri in attuazione della funzione ausiliaria che le compete ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 174/2012. Sono note le finalità e le metodologie che determinano l'attività e le valutazioni della Sezione, che continuano a rinvenire un valido riferimento ermeneutico nei principi desumibili dalle sentenze che la Corte costituzionale pronuncia sui temi sottesi al referto, a concreta dimostrazione della rilevanza che essi rivestono ai fini della finanza pubblica.

In questo paragrafo, che espone una sintesi del referto e le relative conclusioni, si illustrano in modo schematico le irregolarità o comunque i disallineamenti, rispetto alla normativa e ai principi che presiedono alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, che sono emersi dal controllo sulla produzione legislativa del 2018. Ai fini del contraddittorio finale con gli Uffici del Consiglio regionale e dell'Amministrazione regionale era stato elaborato e trasmesso loro, oltre a una relazione istruttoria, un documento denominato "Appendice alla relazione" che conteneva la rassegna delle problematiche emergenti dal controllo, esposte, prima in forma schematica e sintetica e poi in modo più analitico, secondo l'ordine cronologico delle leggi. Per ragioni di speditezza questo documento non viene allegato alla presente relazione definitiva. Ciò premesso, in questo primo paragrafo si espongono in forma sintetica anche le osservazioni e deduzioni presentate dalla Presidenza e dalla Segreteria Generale del Consiglio regionale, dalla Direzione Centrale Finanze e Patrimonio e dalla Direzione Centrale Salute Politiche Sociali e Disabilità della Regione, in esito al contraddittorio finale intercorso con la Sezione. Questi utili apporti istruttori hanno consentito di fare chiarezza su talune problematiche, ma non hanno modificato la valutazione complessiva che era stata formulata al termine della fase istruttoria e che si conferma nei contenuti di seguito esposti.

Si premette che gli oneri indotti a carico del bilancio 2018-2020 dalle leggi settoriali di spesa prese in considerazione ammontano a oltre 42 milioni di euro nel triennio e sono stati coperti prevalentemente attraverso lo storno di fondi da precedenti autorizzazioni di spesa (oltre 33 milioni di euro nel triennio 2018-2020 pari all'80,32%), ivi comprese le rimodulazioni tra capitoli afferenti le medesime Missioni, Programmi e Titoli (le rimodulazioni effettive sono



pari a € 27.695.448,47<sup>1</sup> e gli storni tra Missioni, Programmi e Titoli non omogenei risultano quindi pari a € 6.133.493). Le restanti coperture del triennio sono state operate quasi interamente attraverso maggiori entrate previste negli esercizi 2019 e 2020 (complessivi 7,2 milioni di euro pari al 17,10%). Risulta esiguo il ricorso ad accantonamenti iscritti nei fondi speciali (fondi globali) concernenti esclusivamente partite di parte corrente (poco più di un milione di euro che coprono il 2,58% degli oneri previsti).

Le criticità rilevate dal controllo a carico delle leggi settoriali di spesa del 2018 non sono tali da compromettere o alterare gravemente gli equilibri del bilancio regionale, salve le incognite derivanti dalla copertura della l.r. 27/2018, relativa ai nuovi assetti istituzionali e organizzativi del servizio sanitario regionale, che avviene sulla base di una clausola di invarianza finanziaria che fa riferimento al “Fondo sanitario regionale” e che quindi reca una copertura del tutto generica e priva di un effettivo e specifico contenuto.

Come confermato anche dal contraddittorio finale, le problematiche sono prevalentemente riconducibili a carenze o assenze della relazione tecnico finanziaria (RTF), a imprecisioni nelle formulazioni letterali delle leggi o della tecnica legislativa (ricorso a tabelle), che quindi, quantomeno per il primo aspetto, avrebbero potuto essere in gran parte evitate. Il confronto istruttorio svolto negli anni con l'Amministrazione regionale e con gli Uffici del Consiglio regionale ha spesso registrato aspetti di condivisione e di convergenza di opinioni sull'importanza della relazione tecnica finanziaria e della relazione tecnico normativa e sulla necessità di una attenta valorizzazione dei loro contenuti, quale preventivo presidio della regolarità e completezza delle coperture. Anche il confronto finale eseguito al termine del controllo ha confermato questa condivisione, specie da parte della Direzione Centrale Finanze e Patrimonio che ritiene di ampiamente condividere, in linea generale, le esigenze di trasparenza e di puntuale informazione in merito alla copertura di spesa delle leggi regionali, riconoscendo nel contempo l'importanza della relazione tecnico finanziaria quale strumento di conoscenza e valutazione della stessa.

La risultanza generale che emerge dal controllo sulle leggi del 2018 è però proprio la sottovalutazione di questi valori, che, a cascata, ha alimentato gran parte delle problematiche di cui l'odierno controllo registra l'esistenza e che, sia pur sotto profili tra loro diversificati, sono sostanzialmente riconducibili ai seguenti argomenti:

---

<sup>1</sup> Sono compresi anche € 30.000 che la legge ha qualificato come “storni” anziché come “rimodulazioni”.

- criteri di quantificazione degli oneri finanziari
- dichiarata assenza di oneri finanziari / clausole di invarianza finanziaria
- copertura a mezzo di fondo globale
- copertura a mezzo di storno
- imprecisioni contabili e finanziarie
- carenze nella copertura finanziaria
- profili di programmazione finanziaria.

Va inoltre considerato che sulle problematiche rilevate dal controllo ha anche inciso la circostanza che le coperture finanziarie sono state prevalentemente ottenute a mezzo di storno dallo stanziamento di altro capitolo del bilancio, che, se per un verso può essere inteso come la modalità (del tutto legittima) di copertura di più immediata attuazione finanziaria, per altro verso, sotto il profilo operativo, a causa della sua interferenza con la pregressa programmazione contabile e finanziaria, è la tipologia di copertura che in realtà richiede un ampio e più oneroso dettaglio di verifica e di informazione.

Infatti, lo storno di risorse da precedenti autorizzazioni di spesa spesso non è risultato integrato dall'indicazione della sufficienza delle risorse residue a soddisfare le originarie finalità dello stanziamento interessato dallo storno o quantomeno dall'indicazione delle ragioni del mancato utilizzo di dette risorse per le finalità cui erano originariamente destinate. Ciò presenta una rilevanza più marcata nei casi in cui le risorse stornate attecchivano a capitoli di spesa pluriennale, talvolta anche qualificate come obbligatorie, in relazione ai quali più puntuali e quindi, teoricamente, meno "stornabili" avrebbero dovuto essere gli originari stanziamenti.

Le argomentazioni di carattere generale sviluppate nell'ambito del contraddittorio finale specie dagli uffici consiliari sulle suddette problematiche hanno talvolta ribadito concetti già espressi in passato e ai quali non può essere riconosciuta una validità assoluta e di carattere generale, per l'interferenza che si configura con la necessità di un'adeguata programmazione finanziaria, con l'esigenza che ci sia sempre adeguata certezza sulla copertura finanziaria delle spese, originarie e sopravvenute, con la necessità che sia garantita la copertura anche se le

spese inizialmente non sono esattamente quantificabili e con l'inammissibilità di coperture rinviate o determinabili da atti successivi. Non paiono poi insuperabili le argomentazioni addotte dagli uffici regionali in ordine alle insufficienze rilevate dalla Sezione a proposito della copertura a mezzo di storno. Esse evidenziano le difficoltà che si incontrano nell'esplicitazione nella RTF delle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità originarie, in quanto non sempre sono esternate in atti di programmazione o in loro modifiche. Ciò che conta sarebbe "l'attestazione dell'effettiva disponibilità dello stanziamento da stornare, sia attuale che in termini prognostici", dovendosi da ciò dedurre "che il programma di spesa interessato dallo storno non necessita per la sua completa attuazione, di tutte le risorse stanziare inizialmente".

Il controllo ha inoltre rilevato che su oltre 6 milioni di euro nel triennio di storni propriamente detti, ovvero tra Missioni, Programmi e Titoli diversi, € 1.735.000,00 (pari al 28,29%) afferiscono a prelievi dal fondo di riserva relativo agli oneri per spese obbligatorie e d'ordine di parte corrente (cap. 9680) che, pur non essendo vietati, collidono con le finalità dell'articolo 48, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. nonché con l'articolo 18 della legge regionale n. 21/2007 (disciplina statale e regionale dei fondi di riserva), ponendo un problema di congruità delle allocazioni contabili in funzione delle necessità di spesa previste. Il fondo di riserva per spese obbligatorie non può infatti costituire una fonte ordinaria di copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa, considerato che la copertura complessiva realizzata a mezzo dei fondi globali ammonta al minore importo di € 1.086.000,00.

Nello stesso senso va segnalato che sono state interessate da prelievo anche risorse dei fondi globali stessi, i quali, costituiti solo per la spesa di parte corrente, sono stati utilizzati anche per spesa di parte capitale, in contrasto con quanto prevede l'art. 49 del d.lgs. 118/2011 secondo i quali i fondi speciali (globali nel lessico regionale) vanno tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese di parte capitale. In questo scenario generale, che evidenzia segni di debolezza a carico della fase della programmazione finanziaria afferente la copertura delle nuove leggi di spesa, si pongono le problematiche afferenti la quantificazione degli oneri, che in alcuni casi non è stata operata, in altri è stata operata con criteri non noti, in altri ancora non è stata operata a fronte di un'incerta dichiarazione di assenza di oneri.

L'incertezza talvolta si espande alle stesse clausole di invarianza finanziaria contenute in singole leggi. Il fenomeno di gran lunga di maggiore spessore è la copertura della l.r. 27/2018 di riforma istituzionale del servizio sanitario regionale che, in assenza di ogni quantificazione, anche solo di riduzione di spesa in conformità a ciò che prospetta la RTF, fa un mero riferimento alla copertura garantita dalle risorse del fondo sanitario regionale, che è un'espressione priva di uno specifico significato tecnico contabile, esprimendo genericamente l'insieme delle risorse regionali destinate alla sanità, le quali hanno una articolazione interna molto strutturata, cui corrispondono dinamiche di spesa poliedriche e di difficile governo.

Con riscontri di questo genere, concorrono situazioni in cui sussistono imprecisioni nella formulazione letterale delle disposizioni legislative di copertura, o che sono inesatte nell'indicazione della tipologia di copertura o imprecise nella terminologia utilizzata ai fini della stessa. A quest'ultimo proposito si ricorda che nei precedenti analoghi referti era già stato precisato come la chiarezza delle fonti di copertura si ottenga anche per il tramite di un'univocità delle locuzioni e della terminologia che vengono utilizzate a livello legislativo e nell'ambito della relazione tecnico finanziaria.

Alcuni singoli riscontri depongono infine per una carenza, almeno parziale, di copertura.

Come anticipato le suddette carenze, che scontano l'incompletezza, l'imprecisione e talvolta l'assenza della relazione tecnico finanziaria e talune imprecise formulazioni letterali delle disposizioni finanziarie, nelle leggi di spesa del 2018 risultano più ampie e numerose rispetto agli esercizi precedenti, potendosi presumere quindi che ci sia stato un calo di attenzione nei confronti di questo adempimento. Ciò comporta anche il rischio di vanificare il buon lavoro svolto negli anni passati dall'Amministrazione e dagli Uffici del Consiglio regionale, ai fini della predisposizione degli schemi e delle procedure preordinate all'emanazione delle relazioni tecnico finanziarie e tecnico normative.

## **Esiti specifici del controllo.**

Si riportano, qui di seguito, gli specifici esiti del controllo, raggruppati per argomenti. I temi trattati in questa sede non comprendono tutte le problematiche rilevate in sede istruttoria. In particolare non sono commentate le disposizioni legislative che prevedono la copertura delle spese da esse previste non a carico del bilancio regionale, ma a carico del bilancio di organismi

che possiedono una propria autonomia finanziaria e contabile. In questi casi sarebbe necessaria una previa verifica dell'esistenza delle necessarie risorse finanziarie nei bilanci dei soggetti a cui le spese vengono attribuite. Nei fatti, nelle leggi del 2018, questa problematica riguarda una gestione fuori bilancio e certe spese di cui la legge prevede la copertura a carico del bilancio del Consiglio regionale.

Con riferimento alle casistiche che prevedono nuovi oneri a carico delle gestioni fuori bilancio e alla luce del principio della trasparenza, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (SSRRCO 4/2019) hanno rilevato che spesso non c'è contezza dell'ammontare aggiornato delle risorse giacenti nelle varie contabilità interessate di volta in volta, sicché non si è in grado di giudicare la sussistenza o meno di adeguate risorse ovvero la coerenza dei nuovi oneri con quelli che discendono dalla legislazione previgente, peraltro il più delle volte lasciata invariata. Ne consegue che di frequente la quantificazione delle risorse sulle contabilità speciali sembra prescindere dalle esigenze fissate con norme primarie, come attesta ad adjuvandum il fatto che su di esse vengono appoggiati nuovi interventi senza un rimpinguamento delle disponibilità.

#### A) Problematiche afferenti i criteri di quantificazione degli oneri finanziari.

- Mancata quantificazione della spesa nella RTF.

l.r.12/2018 art. 7

Si osserva che nella relazione tecnico finanziaria semplificata a corredo del relativo emendamento d'Aula, ove peraltro manca del tutto l'indicazione dell'entità monetaria della nuova spesa autorizzata, viene attestato che le risorse stanziata sul capitolo di spesa oggetto di storno di fondi - che la relazione tecnico finanziaria qualifica erroneamente come "prelievo da fondi speciali" - sono disponibili. Va altresì evidenziato che l'importo residuo indicato come "disponibile" non risulta coerente con lo stanziamento del capitolo interessato come aggiornato alla corrispondente variazione contabile diminutiva (variazione disposta con la delibera della Giunta regionale n. 883 del 13 aprile 2018 a seguito della promulgazione della legge in argomento).<sup>2</sup> Inoltre, si osserva che non viene fornita nessuna indicazione circa

<sup>2</sup> A questo proposito nell'ambito del contraddittorio finale, la Direzione centrale Finanza e Patrimonio ha precisato che, ai fini di una migliore comprensione circa le possibili incongruenze tra disposizioni legislative e relative scheda RTF,, nel corso dell'iter formativo degli atti legislativi e sino all'approvazione della legge, il testo presentato è soggetto a continue modifiche

l'assenza di programmi di spesa che possano determinare ex post la necessità di destinare ulteriori risorse ai provvedimenti sulla cui autorizzazione di spesa si incide nonché sulle ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate. Infine, posto che la spesa cui si provvede in questa sede con il prelievo dal fondo di cui trattasi non rientra tra le spese obbligatorie né concerne spese d'ordine relative all'accertamento e alla riscossione di entrate<sup>3</sup>, si ribadisce quanto evidenziato nel capitolo 5 "Considerazioni sistemiche sulla produzione legislativa regionale" della Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2017 dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, approvata con deliberazione n. FVG/32/2018/RQ di data 20 giugno 2018<sup>4</sup>.

- Mancata indicazione o carenza dei criteri di quantificazione dell'onere finanziario.

l.r. 1/2018.

La quantificazione dell'onere, come specificato nella relazione tecnico finanziaria allegata all'emendamento d'Aula che ha introdotto la disposizione finanziaria di cui trattasi, è il risultato di una stima operata in sede di prima applicazione della legge: non risultano ulteriori specificazioni inerenti il metodo adottato per giungere all'importo definito per ciascun anno né sono disponibili elementi aggiuntivi che consentano di valutare l'attendibilità e la congruità della quantificazione operata.<sup>5</sup> La presenza di obiettive difficoltà di quantificazione degli oneri deve essere temperata da un maggiore dettaglio metodologico sui criteri di quantificazione, né è ammissibile una quantificazione rinviata ad atti successivi.

l.r. 13/2018.

---

con contestuale mutamento delle esigenze di spesa e della conseguente copertura, che viene pertanto adeguata in base alle nuove necessità che emergono in fase di Commissione o di Aula. Ciò, talvolta, può comportare delle discrasie tra quanto è riportato nelle RTF redatte per la Commissione e le RTF che corredano il testo approvato, come, altresì, possono verificarsi delle incongruenze tra testo approvato e la corredata RTF che è stata predisposta in una fase antecedente. Analoghe considerazioni sono state svolte, anche con riferimento a casi simili, dagli Uffici del Consiglio regionale.

<sup>3</sup> In merito si veda l'articolo 18 della l.r. 21/2007 e l'articolo 48 del D.lgs. n. 118/2011.

<sup>4</sup> Si richiama in particolare le considerazioni svolte sulla qualità dell'azione programmatica e di gestione contabile della Regione.

<sup>5</sup> Nel contraddittorio finale gli Uffici del Consiglio regionale hanno precisato che "l'organizzazione dei corsi in questione è stata subordinata alla definizione di criteri attuativi tramite il regolamento di attuazione dalla legge, per cui la stima della spesa, espressa in termini prudenziali, ha dovuto scontare la non disponibilità di fondamentali elementi conoscitivi, subordinati a scelte discrezionali da compiersi in un secondo momento, attraverso il citato regolamento".

Si evidenzia, con riferimento a tutte le relazioni tecnico finanziarie esaminate a corredo degli emendamenti di Commissione e d'Aula che hanno introdotto le disposizioni della legge regionale n. 13/2018 che, fatta eccezione per un caso riferito alla Scheda n. 4 inerente le spese di cui all'art. 14 della legge (alunni con disabilità), le citate relazioni risultano carenti sotto il profilo dell'espressa quantificazione monetaria dell'entità della nuova spesa ovvero della rimodulazione della spesa già prevista: ciò non consente una chiara evidenza, interna ed esterna, degli oneri per i quali viene dimostrata la copertura. Ciò va anche a discapito della trasparenza che il documento in argomento dovrebbe invece garantire. Risulta emblematico il caso della spesa autorizzata per il sostegno al tempo pieno e al tempo prolungato, inizialmente prevista in € 415.000 per gli anni 2019 e 2020 e successivamente implementata di ulteriori 100.000 euro in sede di emendamenti d'Aula, per la quale è stata presentata solo la relazione tecnico finanziaria - peraltro carente sotto il profilo dell'esplicitazione dei criteri di quantificazione dell'onere - che dimostra la copertura della spesa iniziale, senza che risulti un analogo atto a dimostrazione della copertura degli ulteriori 100.000 euro autorizzati.

Gli Uffici consiliari hanno precisato nel contraddittorio finale che "rispetto alle carenze evidenziate si sottolinea che la legge consiste in una rivisitazione esclusivamente normativa di interventi già finanziati nel bilancio regionale mentre sono state di fatto confermate le quantificazioni della spesa già effettuate nelle disposizioni sostituite".

Si osserva conclusivamente che l'assenza di nuovi oneri deve risultare in maniera chiara e inequivocabile tanto nella RTF quanto nella formulazione della disposizione finanziaria.

- Incertezze sull'esistenza degli oneri: riferimento alle risorse già allocate in bilancio. Incoerenza tra RTF e copertura prevista nella legge. Assenza della quantificazione dell'onere nel testo della legge.

l.r. 4/2018.

Nella RTF risulta attestata l'assenza di oneri per alcune disposizioni che comportano invece la riprogrammazione di fondi già stanziati nel bilancio regionale (Art. 29 e art. 32, c. 5; art. 26 e art. 32, c. 6) che peraltro, in un caso (interventi regionali in materia di sicurezza urbana), riguardano spese che gravano in parte sul titolo 1 e in parte sul titolo 2 del bilancio.

Per le finalità dell'articolo 29 della legge (inserimento dell'articolo 59 bis nella l.r. n. 28/2007 in materia di contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali con il referendum consultivo

in materia di circoscrizioni comunali ) l'articolo 32, comma 5, evidenzia che si provvede "a valere" sullo stanziamento dei fondi già iscritti alla Missione n. 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) - Programma n. 7 (Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile) - Titolo n. 1 (Spese correnti) dello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2018-2020 (capitolo 1720 indicato nel DDL - rimborso ai Comuni oneri relativi allo svolgimento di elezioni regionali). Ciò lascia intendere che una spesa sussista, ma che sia finanziata da risorse già allocate in bilancio. L'onere conseguente non è stato tuttavia quantificato e nella relazione tecnico-finanziaria al disegno di legge la disposizione in argomento risulta qualificata come "senza oneri" a carico dell'Amministrazione regionale. A questo proposito, nel contraddittorio finale gli uffici del Consiglio regionale hanno svolto le osservazioni che si riportano in nota, precisando che *"La norma in questione viene qualificata correttamente "senza oneri", nel senso che si tratta di una norma di carattere ordinamentale, che si inserisce nella disciplina generale dei procedimenti elettorali."*<sup>6</sup>

Per le finalità dell'articolo 26 della legge (adeguamento, da parte del Comune di Sappada/Plodn, dell'organizzazione del servizio di polizia locale alle previsioni della legge regionale n. 9/2009 e accesso dello stesso Comune agli interventi regionali in materia di sicurezza urbana), l'articolo 32, comma 6, dispone che si provvede "a valere" sullo stanziamento della Missione n. 3 (Ordine pubblico e sicurezza) - Programma n. 2 (Sistema integrato di sicurezza urbana) - Titolo n. 1 (Spese correnti) e Titolo n. 2 (Spese in conto capitale) dello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2018-2020 (capitoli 1710 e 1717 indicati nel DDL). Anche in questo caso l'onere derivante dalle citate disposizioni, peraltro in parte gravante sul Titolo 1 e in parte sul Titolo 2 della spesa, non risulta quantificato e nella relazione tecnico-finanziaria al disegno di legge la disposizione in argomento risulta considerata senza oneri a carico dell'Amministrazione regionale.

<sup>6</sup> Nel Capo VI "Altre disposizioni urgenti" l'art. 29 inserisce l'articolo 59 bis nella legge regionale 18 dicembre 2007, n. 28 "Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale" prevedendo che la Giunta regionale possa disporre il contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali con il referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali. E' ovvio che, nel caso si verifichi tale ipotesi, l'Amministrazione comunale interessata dovrà sostenere spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione della consultazione referendaria; tali spese saranno rimborsate se riguarderanno oneri effettivamente sostenuti per adempimenti organizzativi affidati ai Comuni e per le quali sia dimostrata, con formale documentazione, l'esplicita necessità per l'organizzazione tecnica e la preparazione delle consultazioni. Non rientrano, ovviamente, fra le spese da rimborsare gli oneri conseguenti all'espletamento di funzioni per i quali le relative leggi prevedono già la competenza comunale a sostenerli. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni saranno proporzionalmente ripartite tra la Regione e i Comuni interessati alle consultazioni.

Evidentemente, nel corso dell'iter della legge, gennaio/febbraio 2018, l'Ufficio elettorale regionale non era ancora a conoscenza dell'ammontare delle future spese elettorali; comunque, in caso di svolgimento delle consultazioni elettorali, appena quantificata la spesa, viene comunicato ad ogni Comune l'assegnazione di fondi per le spese organizzative entro le quali potranno chiedere il rimborso, assicurando nel contempo il pieno e regolare svolgimento di tutte le operazioni elettorali.



Per converso, nel caso della riprogrammazione di fondi per finanziare le spese conseguenti all'applicazione al personale del Comune di Sappada della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale degli enti locali del Comparto unico (art. 9 e art. 32, c. 11) e nel caso della riprogrammazione di fondi per il rimborso delle spese sostenute dai soggetti che svolgono le attività in materia di viabilità sulle strade oggetto di trasferimento al Comune di Sappada alla Regione fino al subentro definitivo (art. 24 c. 4 e 5), l'onere conseguente all'introduzione delle disposizioni legislative risulta quantificato solo nelle RTF senza venire esplicitato nella legge.

l.r. 12/2018

L'articolo 8 della legge, al comma 14, prevede il trasferimento in proprietà a titolo gratuito, previo consenso del proprietario, in favore del demanio idrico della Regione Friuli Venezia Giulia, dei beni immobili in relazione ai quali è stata accertata la funzionalità idraulica da parte della struttura regionale competente, già d'intestata proprietà del Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa-Corno. Sussistono dei dubbi sull'assenza di oneri connessi a detta disposizione, attestata nella correlata relazione tecnico finanziaria, posto che appare improbabile che l'acquisizione di beni al demanio idrico regionale non comporti successivamente alcun onere, a carico dell'Amministrazione regionale, per la gestione di detti beni. In relazione ai dubbi sopra rappresentati, la Direzione Centrale Finanze e Patrimonio ha precisato nel contraddittorio finale che *“L'articolo 8, comma 14, della LR 12/2018 prevede l'acquisizione di beni al demanio idrico regionale, a titolo gratuito. La relazione tecnico finanziaria posta a corredo della disposizione attesta l'assenza di oneri anche in ragione del fatto che, come da chiarimenti forniti dal Servizio competente, si tratta di beni di riconosciuta funzionalità idraulica, per cui si è reso obbligatoria la loro acquisizione al demanio idrico regionale e per i quali si prevede l'inserimento in una determinata classe di corsi d'acqua, con relativa gestione in capo al Consorzio di bonifica pianura friulana, ai sensi della L.R. 28/2002”.*

## B) Problematiche relative alla dichiarata assenza di oneri

- Clausola di neutralità/invarianza finanziaria.

l.r. 12/2018

## Art. 2

La relazione tecnico finanziaria a corredo del disegno di legge evidenzia, per la disposizione in argomento, l'assenza di oneri, considerando che la legge regionale 6/2010 presenta già adeguata copertura finanziaria e visto che le modifiche legislative introdotte dalla legge regionale in argomento richiedono l'adozione di un regolamento di attuazione: fino all'emanazione di detto regolamento, pertanto, non si prevede di destinare ulteriori risorse.

## Art. 4, comma 3

Il comma 3 dell'articolo 4 della legge autorizza l'Amministrazione regionale ad assegnare ed erogare alle UTI le risorse finanziarie riferite al 2017 non ancora assegnate, in relazione a contratti attivati dalle stesse Unioni per l'assunzione di personale di staff, a valere sulle risorse previste per l'anno 2018. Detta modalità di copertura si configura come una clausola di neutralità finanziaria che tuttavia non vede esplicitati, nella correlata relazione tecnico finanziaria, adeguati elementi informativi circostanziati - quali, tra l'altro, l'entità delle risorse finanziarie riferite all'anno 2017 non ancora assegnate e la loro effettiva disponibilità in bilancio e la natura della spesa<sup>7</sup> - che consentano di valutare l'attendibilità di siffatta modalità. Nella sezione della RTF "Dati ed elementi per la valutazione degli effetti derivanti dalla clausola di neutralità finanziaria ed eventuali risorse già esistenti nel bilancio utilizzabili per le finalità da essa indicate anche attraverso la loro riprogrammazione", a corredo del disegno di legge, infatti, viene meramente descritto il contenuto letterale della disposizione di cui trattasi.

## Art. 6 comma 9.

La modalità di copertura si configura come una clausola di neutralità finanziaria che tuttavia non vede esplicitati, nella correlata relazione tecnico finanziaria, adeguati elementi informativi circostanziati - quali, tra l'altro, l'entità delle risorse finanziarie e la loro effettiva disponibilità in bilancio e la natura della spesa<sup>8</sup> - che consentano di valutare l'attendibilità di siffatta

<sup>7</sup> Il comma 6-bis dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge n. 163/2016, interviene specificatamente sul contenuto delle relazioni tecniche inerenti le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria specificando che le medesime relazioni devono 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". Si sottolinea altresì che il citato comma 6-bis specifica che non possono essere previste clausole di neutralità finanziaria nel caso di spese aventi natura obbligatoria.

<sup>8</sup> Il comma 6-bis dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge n. 163/2016, interviene specificatamente sul contenuto delle relazioni tecniche inerenti le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria specificando che le medesime relazioni devono 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

modalità. Nella sezione della RTF “Dati ed elementi per la valutazione degli effetti derivanti dalla clausola di neutralità finanziaria ed eventuali risorse già esistenti nel bilancio utilizzabili per le finalità da essa indicate anche attraverso la loro riprogrammazione”, a corredo del disegno di legge, infatti, viene meramente evidenziato che “La norma proposta integra una norma vigente e che viene annualmente finanziata con legge di stabilità”.

- Neutralità finanziaria della legge riguardante l’assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale<sup>9</sup>

l.r. 27/2018

L’articolo 15 della legge prevede che all’attuazione della legge si provveda con le risorse del fondo sanitario regionale. Nella relazione tecnico finanziaria al disegno di legge viene specificato che la *“riorganizzazione istituzionale e organizzativa del Sistema pubblico di tutela della salute [...] non comporta nuove e ulteriori spese rispetto ai fondi già presenti a bilancio regionale in relazione alle risorse oggetto di programmazione annuale del Servizio sanitario e sociosanitario regionali”*. La stessa relazione offre alcuni elementi utili per la valutazione, in termini generali, degli effetti finanziari derivanti dalla riorganizzazione di cui trattasi (riduzione dei costi grazie alla riduzione del numero degli enti del Servizio sanitario regionale), tuttavia sussistono delle problematiche che attengono alla significatività dell’ammontare delle riprogrammazioni delle risorse esistenti in bilancio, il cui importo non è stato quantificato, nonché all’estensione agli

---

finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione”. Si sottolinea altresì che il citato comma 6-bis specifica che non possono essere previste clausole di neutralità finanziaria nel caso di spese aventi natura obbligatoria.

<sup>9</sup> Si riporta integralmente il contenuto della RTF: “Il disegno di legge è relativo ad una riorganizzazione istituzionale e organizzativa del Sistema pubblico di tutela della salute è non comporta nuove e ulteriori spese rispetto ai fondi già presenti a bilancio regionale in relazione alle risorse oggetto di programmazione annuale del Servizio sanitario e sociosanitario regionali.

Viene stabilita nuova distribuzione delle competenze tra enti del Servizio sanitario regionale, che vengono ridotti da otto (articoli 3 e 4 della legge regionale 17/2014) a sei (articolo 3 del disegno di legge regionale).

Alla redistribuzione delle competenze corrisponde la redistribuzione delle connesse risorse a copertura.

Con particolare riferimento alla nuova Azienda regionale di coordinamento per la salute (articolo 4 del disegno di legge), si specifica che:

- alcuni dei compiti ad essa assegnati sono oggi svolti dall’Ente accentrato per la gestione dei servizi condivisi, a cui succede;
- alcuni compiti sono oggi svolti dalle aziende sanitarie, nel cui finanziamento trovano già copertura;
- alcuni compiti oggi a carico del fondo sanitario, tra i quali quelli di natura tecnico-specialistica, continueranno ad essere assicurati mediante il supporto alla direzione centrale competente.

Comportando una riduzione del numero degli enti, il riassetto determina altresì una conseguente riduzione dei relativi costi, riferita anche alla diminuzione del numero delle direzioni strategiche.

I commissari straordinari, nella fase transitoria, sono posti contemporaneamente a capo di più di un’azienda; si determina così anche in detta fase una diminuzione degli organi di vertice cui sono affidati, oltre ai compiti specifici di commissariamento, tutti i poteri di gestione degli enti”.

esercizi successivi degli effetti finanziari conseguenti alle modifiche normative apportate dalla legge.

In questo contesto pare opportuno richiamare i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 224 del 2014 in relazione a una legge (provinciale) recante l'adozione di misure riorganizzative di rilevanza sistemica<sup>10</sup>. La Consulta in tale occasione ha precisato che *“il principio di analitica copertura finanziaria ha natura di precetto sostanziale [...] cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti”*. Vengono in questo modo riaffermati principi già espressi in precedenti sentenze (n. 141/2010 e n. 115/2012) secondo cui una nuova legge deve individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione e deve provare la copertura delle spese derivanti dalla sua adozione, ogniqualvolta siano in essa previsti, ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti, nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche. Inoltre *“la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali»”* (Sentenza Corte Cost. n. 115/2012).

Più in generale, la copertura a mezzo di un semplice richiamo alle risorse del fondo sanitario regionale e cioè a mezzo del generico insieme delle risorse regionali destinate alla sanità è priva di un reale significato finanziario di copertura sia perché questa non tiene conto della marcata articolazione della spesa sanitaria<sup>11</sup>, dei suoi vincoli di destinazione (LEA) e delle dinamiche incrementative che certe sue insopprimibili componenti presentano, sia perché all'orizzonte si profilano ulteriori esigenze riorganizzative destinate a incidere sulle modalità di gestione delle risorse.

<sup>10</sup> La citata sentenza della Corte costituzionale ha come oggetto l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10, che disponeva la riorganizzazione di una serie di varie e rilevanti di funzioni amministrative, senza determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri.

<sup>11</sup> Si rinvia a titolo esemplificativo all'analisi delle singole componenti della spesa sanitaria svolta da questa Sezione nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2011 (deliberazione 84/2012/PARI pag. 266 e seguenti).

Il riferimento è alla mancata attuazione da parte della Regione del titolo secondo del d.lgs.118/2011 afferente la cd. Gestione sanitaria accentrata. La Sezione è intervenuta più volte su questi temi segnalando alla Regione la necessità di un adeguamento della sua azione. Con la recente deliberazione n. 13/2019 “Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica regionale” ha rilevato che nell’anno 2017 si è evidenziato un rilevante aumento, rispetto all’anno 2016, sia della posta di finanziamento costituita dai “Contributi in conto esercizio” (+ 2,89 p.c.) che del totale dei costi della produzione (+ 2,57 p.c.). Peraltro l’aumento dei costi della produzione evidenziato nel 2017, sommandosi a quello già registrato nel 2016, porta ad un valore percentuale di incremento per tale posta nel 2017 pari ad un + 4,15 p.c. rispetto al valore registrato nel 2015. In generale, il negativo trend di crescita dei costi della produzione porta a registrare per il consolidato sistema sanitario regionale una complessiva perdita a bilancio nell’esercizio 2017 pari a ca. 14,7 milioni di euro, attribuibile sostanzialmente per la totalità ai negativi risultati di gestione conseguiti dalle due Aziende sanitarie universitarie integrate (perdita a bilancio di ca. 12,3 milioni di euro per quella di Trieste di ca. 6,1 milioni di euro per quella di Udine). Va inoltre considerato che l’esame delle misure di contenimento della spesa previste in sede regionale ha evidenziato un quadro di adeguamento agli indirizzi nazionali di contenimento dei costi significativamente di minor rigore rispetto a quello previsto dalle norme nazionali, con un’applicazione regionale contraddistinta da numerosissime deroghe. Fermo restando il sostanzialmente generalizzato mancato adeguamento delle misure di contenimento disposte in ambito nazionale da parte degli enti sanitari regionali, corre l’obbligo di evidenziare come, anche in rapporto al meno rigoroso quadro di obblighi di contenimento disegnato dalle direttive regionali nel Friuli Venezia Giulia, risultino numerosissimi casi di mancato adeguamento agli obblighi di contenimento dei costi di produzione da parte degli enti del Sistema sanitario regionale.

In questo quadro la copertura riferita alle risorse del fondo sanitario regionale pare insufficiente, sotto il profilo dei contenuti della clausole di invarianza, che richiedono una dimostrazione dell’effettiva invarianza della spesa (nel caso concreto della diminuzione della spesa conseguente alla riforma degli assetti istituzionali, che non è quantificata) di cui invece non c’è traccia nella RTF, e incerta nei suoi aspetti finanziari, in ragione delle peculiarità ontologiche della spesa sanitaria e delle gravi dinamiche finanziarie che la stanno attualmente interessando.

Le considerazioni suesposte si confermano anche alla luce delle osservazioni sviluppate dalla Direzione Centrale Salute, Politiche Sociali e Disabilità della Regione nell’ambito del

contraddittorio finale. Le stesse illustrano i contenuti e le finalità della riforma distinguendo quelle che si riferiscono agli aspetti sanitari e sociosanitari da quelle che attengono invece agli aspetti organizzativi, per i quali si prevedono risparmi di spesa imputabili alla diminuzione degli enti e alla riduzione delle direzioni strategiche. L'affermazione finale della nota della Direzione secondo cui *“La quantificazione delle risorse, sia in diminuzione che in aumento, andrà necessariamente correlata ai risultati di assistenza ottenuti e potrà quindi essere valorizzata solo a distanza di tempo rispetto al momento in cui prende avvio una riforma come quella in parola il cui vantaggio competitivo non può ancora trovare adeguata espressione”* da un lato travalica i confini di questo referto, avvicinandosi alle tematiche affrontate da questa Sezione nella disamina delle procedure volte alla rilevazione degli effetti prodotti dalle leggi, di cui si occupa la specifica relazione della Sezione, collegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2018 della Regione; dall'altro conferma che il riferimento al *“Fondo sanitario regionale”* è in realtà, ai fini della copertura, un'espressione priva di un effettivo significato finanziario. In sede di promulgazione della legge, nella RTF, si sarebbe dovuto quantomeno procedere a una quantificazione dei risparmi attesi e a un'individuazione delle relative causali, al fine di attribuire alla riforma e con riferimento alla copertura un qualche esplicito significato finanziario da collocare e valutare nell'ambito delle complesse dinamiche che caratterizzano gli andamenti della spesa sanitaria regionale. A comprova della necessità di una preventiva e attendibile quantificazione dei costi depongono anche i primi esami della Sezione (eseguiti ai fini della parifica del rendiconto 2018 della Regione) sulla funzionalità prevista per la nuova ARCS: tenendo conto del riparto di competenze con la Direzione Centrale Salute, al momento, non pare possa considerarsi definito il quadro del rapporto tra risorse umane e funzioni, da attuarsi nella riconfigurazione dei due organi - Direzione regionale centrale Salute e ARCS - e il quadro dei conseguenti necessari futuri trasferimenti di personale, richiesti dall'esigenza di prevenire duplicazioni di costi.

### C) Copertura finanziaria a mezzo di fondo globale

- Rappresentazione contabile del fondo globale. Apparente storno da fondo a capitolo operativo. Utilizzo del fondo globale di parte corrente per spese di parte capitale. Incertezze contabili sulla residua disponibilità del fondo.

l.r. 7/2018

Il confronto istruttorio intercorso con la Direzione centrale Finanze e Patrimonio ha consentito di chiarire l'esistenza delle soluzioni contabili e amministrative, riguardanti la l. r. 7/2018, secondo cui il capitolo originario su cui insisteva il fondo globale (S/9700/25090) ha assunto una diversa rappresentazione contabile a mezzo della costituzione di nuovo capitolo (S/97090), operante anche al livello gestionale del BFG, al fine di consentire la tracciabilità dei prelievi operati sul fondo globale di bilancio anche al livello gestionale e con riferimento a tutti gli anni del triennio di bilancio.

Permane in ogni caso il fatto che anche la nuova rappresentazione contabile si riferisce comunque a capitoli di parte corrente, mentre la spesa alimentata dalle risorse provenienti dal fondo è in parte corrente e in parte spesa di parte capitale, in contrasto con quanto prevede l'art. 49 del d.lgs. 118/2011 che richiede un'alterità dei fondi di parte corrente e di parte capitale<sup>12</sup>.

Incertezze nella quantità delle risorse residue permangono a seguito dei prelievi dal fondo.

Nella relazione tecnico finanziaria allegata al disegno di legge risulta attestato che, alla data di redazione della medesima, il fondo speciale interessato dal prelievo presenta adeguata disponibilità e che la somma residua sul medesimo fondo ammonta a 90 mila euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020. Alla luce del prelievo già effettuato per effetto della l.r. 1/2018 (ovvero 10 mila euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020) e del prelievo effettuato in questa sede, la somma residua sul fondo speciale per nuovi interventi legislativi risulta invece pari a € 38.000 per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.<sup>13</sup>

#### D) Copertura a mezzo di storno.

<sup>12</sup> Nel contraddittorio finale la Direzione Centrale Finanze e Patrimonio ha ribadito che “Alle considerazioni già esplicitate nella sopra citata nota dd.18.06.2019 prot. n. 13795, si aggiunge in punto di corretta articolazione del fondo globale in distinte partizioni di parte corrente e parte capitale, che pur. provvedendo all'allocazione delle risorse nel rispetto dell'articolo 49 del d.lgs. 118/2011, sussiste l'oggettiva difficoltà in fase di programmazione di attività legislativa a individuare, in una fase così prematura, la specifica tipologia di spesa che la legge intenderà finanziare”.

<sup>13</sup> “Si rappresenta che la RTF effettivamente reca un errore materiale nella compilazione, in quanto anziché indicare la somma residua sul fondo interessato dal prelievo a seguito del nuovo intervento, riporta la disponibilità dello stesso, correttamente indicata in 90.000 euro per ciascuno degli anni interessati (tenendo conto del prelievo già effettuato con la LR 1/2018)”. In questi termini le precisazioni fornite dagli Uffici del Consiglio regionale nell'ambito del contraddittorio finale.

- Imprecisioni contabili nelle quantificazioni. Mancata precisazione della sufficienza delle risorse residue in capitoli stornati relativi a spese pluriennali (a volte anche qualificate come “obbligatorie”).

l.r. 10/2018, l.r. 12/2018

Si osserva che nelle relazioni tecnico finanziarie semplificate a corredo degli emendamenti di Commissione viene attestato che le risorse stanziare sui capitoli di spesa oggetto di storno di fondi sono disponibili, assicurando altresì l’assenza di programmi di spesa che possano determinare ex post la necessità di destinare ulteriori risorse ai provvedimenti sulla cui autorizzazione di spesa si incide. Va tuttavia evidenziato che, in alcuni casi, l’importo residuo indicato come “disponibile”, con riferimento ai capitoli interessati dallo storno, non risulta coerente con lo stanziamento del medesimo capitolo come aggiornato alla corrispondente variazione contabile diminutiva (variazione disposta con la delibera della Giunta regionale n. 768 del 21 marzo 2018 a seguito della promulgazione della legge in argomento<sup>14</sup>).

Inoltre, si presenta una problematica afferente la futura funzionalità dell’originario stanziamento su cui insistevano le risorse stornate. Il permanere di una tale funzionalità può essere dimostrato nell’ambito di indicazioni circa le ragioni del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate e/o per mezzo dell’indicazione della sufficienza delle risorse residue a soddisfare le originarie necessità di spesa. Siffatte indicazioni non sono presenti nella RTF. (Limitatamente a questo argomento, la problematica riguarda anche la l.r. 8/2018). Ciò si rende necessario in modo ancor più rigoroso soprattutto con riferimento agli storni da capitoli inerenti oneri attinenti a spese ripartite a carattere pluriennale ove la quantificazione delle risorse, anche in ragione della eventuale ripetitività, si dovrebbe prestare a più precise determinazioni (nel caso di specie il riferimento è al capitolo 3306 relativo al rimborso forfettario al Mediocredito del Friuli Venezia Giulia spa e agli altri

<sup>14</sup> Nell’ambito del contraddittorio finale gli uffici del Consiglio regionale hanno precisato che “Con riferimento alla legge regionale 10/2018, per quanto attiene l’osservazione secondo cui, in alcuni casi (art. 9, commi 4 e 5), la somma che residua sui capitoli successivamente allo storno non è coerente con lo stanziamento del medesimo capitolo come aggiornato alla corrispondente variazione contabile diminutiva, si precisa che un tanto consegue al fatto che la disponibilità dei capitoli è in stretta relazione con la data di presentazione dell’emendamento e della relativa RTF e, pertanto, potrebbe non essere corrispondente al momento della variazione contabile disposta con DGR in esecuzione al disposto normativo”.



istituti bancari con esso convenzionati per gli adempimenti e le funzioni affidate ai sensi della l.r. 1/2016).

l.r.13/18.

È autorizzata una spesa complessiva di 100.000 euro per gli anni 2019 e 2020 per le azioni di sostegno in favore degli alunni con disabilità, a valere sulla Missione 4 (Istruzione e diritto allo studio) – Programma 7 (Diritto allo studio) – Titolo 1 (Spese correnti) (capitolo 5315 di nuova istituzione). In merito ai criteri di quantificazione della spesa, la relazione tecnico finanziaria a corredo del relativo emendamento di Commissione risulta alquanto carente in quanto si limita a evidenziare che la spesa si riferisce a una nuova misura a carattere sperimentale, senza specificare ulteriori elementi che consentano di valutare l’attendibilità e la congruità della quantificazione. All’onere previsto si provvede mediante storno dalla Missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali) – Programma 1 (Relazioni con le altre autonomie territoriali) – Titolo 1 (Spese correnti) (capitolo 1682 inerente oneri relativi all’ammortamento di mutui contratti da Comuni e Province con la Cassa DD.PP. per la realizzazione di opere pubbliche - spesa ripartita a carattere pluriennale). La già citata relazione tecnico finanziaria attesta che le risorse stanziato sul capitolo di spesa oggetto di storno di fondi sono disponibili, assicurando altresì l’assenza di programmi di spesa che possano determinare ex post la necessità di destinare ulteriori risorse ai provvedimenti sulla cui autorizzazione di spesa si incide. Va tuttavia evidenziato che l’importo residuo indicato come “disponibile” sul capitolo oggetto di storno non risulta coerente con lo stanziamento del medesimo capitolo come aggiornato alla corrispondente variazione contabile diminutiva (variazione disposta con la delibera della Giunta regionale n. 852 del 30 marzo 2018 a seguito della promulgazione della legge in argomento<sup>15</sup>). Inoltre, si osserva che non viene fornita nessuna indicazione circa le ragioni del mancato utilizzo delle risorse stornate per le finalità cui erano originariamente destinate. Ciò risulta viepiù necessario considerato che il capitolo da cui vengono stornati i

<sup>15</sup>Nel contraddittorio finale, gli uffici del Consiglio regionale hanno precisato che “Con riferimento alla legge regionale 13/2018, per quanto attiene l’osservazione secondo cui, in alcuni casi, la somma che residua successivamente allo storno non è coerente con lo stanziamento del medesimo capitolo come aggiornato alla corrispondente variazione contabile diminutiva, si precisa che un tanto consegue al fatto che la disponibilità dei capitoli è in stretta relazione con la data di presentazione dell’emendamento e della relativa RTF e, pertanto, potrebbe non essere corrispondente al momento della variazione contabile disposta con DGR in esecuzione al disposto normativo”.

fondi si riferisce a una spesa ripartita a carattere pluriennale inerente agli oneri relativi all'ammortamento di mutui contratti da Comuni e Province con la Cassa DD.PP. per la realizzazione di opere pubbliche (cap. 1682).

#### E) Imprecisioni contabili e finanziarie

- Apparenti incongruenze della Relazione tecnico finanziaria.

l.r 13/2018

La Relazione tecnico finanziaria a corredo del testo del disegno di legge approvato in Commissione presenta apparenti incongruenze, in quanto la corrispondente disposizione che autorizza la spesa (riferita all'articolo 55, c. 27 della legge) non è presente nel citato testo approvato dalla Commissione (è stata introdotta successivamente a seguito dell'emendamento d'Aula n. 54.1). Detta relazione pare inoltre problematica anche sotto il profilo della copertura in quanto evidenzia una rimodulazione di fondi laddove invece il testo definitivo (art. 55, c. 28) espone una copertura della spesa a mezzo storno<sup>16</sup>.

- Impreciso riferimento al bilancio d'esercizio ai fini della copertura.

l.r. 2/2018

Copertura riferita al bilancio 2017-2019 e in relazione a risorse previste da atti futuri (legge di stabilità 2018<sup>17</sup>)

<sup>16</sup> Nell'ambito del contraddittorio finale gli Uffici consiliari hanno precisato che "Con riferimento alla norma finanziaria introdotta con emendamento d'Aula 54.1, riportata nel testo definitivo della legge all'articolo 55, comma 28, si rappresenta che l'emendamento consiliare aveva previsto la copertura tramite rimodulazione anziché storno. Trattandosi di uno spostamento di risorse tra Programmi diversi della stessa Missione gli uffici hanno provveduto in sede di coordinamento alla correzione del refuso.

<sup>17</sup> Nel contraddittorio finale, la Direzione centrale finanze ha precisato che "... nel corso dell'iter formativo degli atti legislativi e sino all'approvazione della legge, il testo presentato è soggetto a continue modifiche con contestuale mutamento delle esigenze di spesa e della conseguente copertura, che viene pertanto adeguata in base alle nuove necessità che emergono in fase di Commissione o di Aula. Ciò, talvolta, può comportare delle discrasie tra quanto è riportato nelle RTF, redatte per la Commissione e le RTF che corredano il testo approvato, come altresì, possono verificarsi delle incongruenze tra il testo approvato e la corredata RTF che è stata predisposta in una fase antecedente. Alla sopra esposta dinamica del processo legislativo sono pure riconducibili i difetti di coordinamento rilevati per la LR 6 febbraio 2018, n. 2 "Modifiche alla legge regionale 8 agosto 2000, n. 15 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare), disposizioni in materia di agricoltura sociale e relative al Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo" (copertura nello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2017-2019 anziché 2018-2020 [...])."

- Imprecisione terminologica nella definizione del tipo di copertura finanziaria.

l.r. 3/2018.

La spesa trova copertura a mezzo storno di fondi (a livello della disposizione legislativa non viene utilizzato il termine “storno” - utilizzato invece nella relazione tecnico finanziaria - ma viene disposto che agli oneri si provvede “a valere” sulla Missione 9, Programma 1, Titolo 1 e “a valere” sulla Missione 20, Programma 1, Titolo 1.<sup>18</sup>

- Inesatta indicazione della tipologia di copertura.

l.r.13/2018

Sotto il profilo della certezza delle entrate, che assicurano la copertura dell’onere previsto, si evidenzia che la legge (articolo 24) prevede rimedi soddisfacenti per l’ipotesi di mancata restituzione, da parte degli istituti scolastici paritari, delle anticipazioni concesse dalla Regione. Con riferimento alla copertura dianzi evidenziata va sottolineato che, nella relazione tecnico finanziaria a corredo dell’emendamento di Commissione riferito alla disposizione in argomento, è esplicitato che l’onere per le suddette anticipazioni di cassa agli istituti scolastici paritari, pur derivando da una nuova autorizzazione di spesa, non si configura quale “nuovo onere” in quanto lo stanziamento era già previsto nel bilancio 2018-2020 e, a seguito della predisposizione della nuova norma con contestuale soppressione della precedente, i fondi già stanziati ai capitoli 9944, 9945 e 9946 avrebbero dovuto transitare su capitoli di nuova istituzione. Si osserva tuttavia che con la legge in esame non è stato disposto alcuno storno a fronte dell’autorizzazione della spesa di cui trattasi che, viceversa, trova copertura in una nuova entrata derivante dalle restituzioni delle anticipazioni, da parte degli enti scolastici, alla Regione. Sembrerebbe pertanto che la spesa in argomento, contrariamente a quanto indicato nella relazione tecnico finanziaria, rappresenti un nuovo onere a carico del bilancio regionale. Il contraddittorio finale intercorso con la Segreteria Generale del Consiglio regionale ha consentito di acquisire le seguenti considerazioni: “Con riferimento alle disposizioni contenute

<sup>18</sup> Nel contraddittorio finale gli Uffici consiliari hanno sottolineato che “La imprecisione rilevata dalla Corte è soltanto apparente in quanto la formulazione della norma finanziaria di cui all’articolo 11, commi 2 e 3 sono solo un rimando alle corrispondenti variazioni contabili di cui alla allegata Tabella A approvata con l’articolo 17 nella quale sostanzialmente si situano le vere autorizzazioni di spesa e i corrispondenti storni.”

all'art. 24 della legge 13/2018, si ritiene di non considerare la spesa come nuovo onere a carico del bilancio regionale come altresì ribadito dalla RTF. Si ritiene tuttavia opportuna la scelta di istituire nuovi capitoli di spesa e di entrata a partire dal 1 gennaio 2019, data da cui decorre l'efficacia della legge 13/2018, al fine di creare distinte poste del bilancio finanziario gestionale che evidenzino separatamente la gestione dell'intervento in applicazione della nuova legge regionale rispetto alle disposizioni abrogate dalla medesima".

**F) Carenze di copertura finanziaria**

- Incompleta copertura finanziaria.

l.r. 12/2018

Art. 5, comma 2. Con riferimento alla disposizione in argomento si rileva una discrasia tra la durata pluriennale dell'Organo di revisione e l'autorizzazione della spesa (e relativa copertura) conseguente al riconoscimento del gettone di presenza e del rimborso delle spese ai relativi componenti per il solo esercizio 2018. La stessa relazione tecnico finanziaria semplificata a corredo dell'emendamento d'Aula che ha introdotto la disposizione in argomento evidenzia, alla Sezione "Natura giuridica degli oneri finanziari e loro sviluppo temporale", che trattasi di un onere continuativo previsto in € 15.000 per ciascuno degli esercizi 2018, 2019 e 2020. La spesa tuttavia è stata normativamente prevista, e trova copertura, per il solo anno 2018.

- Assenza della disposizione finanziaria di copertura.

l.r. 23/2018

Si evidenzia che l'articolo 11 della legge in esame ha inserito, dopo il comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale n. 9/2014, il comma 1 bis che prevede l'istituzione, a supporto di alcune attività poste in capo al Garante regionale e al Difensore civico, di un'apposita unità organizzativa di livello non direzionale nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto, alle dipendenze del Presidente del Consiglio regionale. Tale disposizione è stata inserita per effetto dell'emendamento d'Aula n. 7 bis.4 che tuttavia, a sua volta, risulterebbe modificato dal subemendamento n. 7 bis.3.1. Il citato subemendamento reca, a fronte dell'istituzione della summenzionata unità organizzativa, un'autorizzazione alla spesa complessiva di euro 5.479

per l'anno 2018 - per euro 340 alla Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), Programma 4 (Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali), Titolo 1 (Spese correnti) e per euro 5.139 alla Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), Programma 10 (Risorse umane), Titolo 1 (Spese correnti) - unitamente all'iscrizione dello stanziamento complessivo di euro 1.549 per l'anno 2019 nelle partite di giro del bilancio 2018-2020 a fronte delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali. Il medesimo subemendamento prevede altresì la copertura della spesa citata in parte a mezzo storno (€ 340,00 dalla Missione 1, Programma 10, Titolo 1 del bilancio 2018-2020) e in parte a mezzo rimodulazione di fondi (€ 5.139,00 dalla Missione 1, Programma 10, Titolo 1 del bilancio 2018-2020).

Nonostante dagli atti esaminati risulti che il citato subemendamento 7 bis.3.1, modificativo dell'emendamento 7 bis.4, risulti approvato, nella legge definitivamente promulgata non v'è traccia della disposizione finanziaria di cui trattasi.

A una prima lettura, pertanto, sembrerebbe che l'istituzione della citata unità organizzativa nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto alle dipendenze del Presidente del Consiglio regionale disposta dall'articolo 11 della legge in esame - che ha modificato l'articolo 11 della legge regionale n. 9/2014 - nel presupposto che la medesima comporti oneri a carico del bilancio regionale come desumibile dal suddetto subemendamento d'Aula, risulti priva di copertura. Va tuttavia evidenziato che nella relazione tecnico finanziaria a corredo del citato subemendamento 7 bis.3.1 viene specificato, contrariamente alla modalità di copertura esplicitata nel testo del subemendamento (ovvero storno e rimodulazione di fondi), che alle spese derivanti dall'istituzione dell'unità organizzativa in argomento, quantificate in complessivi euro 5.479 una tantum per l'anno 2018, *“si provvederà con le risorse attualmente a disposizione per il personale a tempo indeterminato in base alle valutazioni che verranno operate dalle strutture competenti in materia”* ovvero attraverso risparmi di spesa non meglio identificati. Nell'ambito del contraddittorio finale sono state acquisite e seguenti precisazioni da parte degli Uffici consiliari: *“In effetti, i commi in argomento sono stati espunti dal testo a seguito del seguente coordinamento post Aula (26 ottobre 2018) della Ragioneria: <<A seguito dell'approvazione dell'emendamento 10.2 - che prevede l'entrata in vigore della legge a partire dal 1/1/2019 - i commi da 2 a 5 dell'articolo 16 sono soppressi. Per ragioni di coerenza, si segnala che la relativa RTF non risulta allineata al nuovo disposto normativo>>.*

Si rileva peraltro che la norma ha carattere programmatico ed è priva di effetti contabili immediati che invece si produrranno solo nel momento in cui la struttura sarà effettivamente realizzata con atto organizzativo del Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.”

G) Aspetti problematici di programmazione finanziaria (già evidenziati nei precedenti referti).

- Storno dal fondo oneri per spese obbligatorie e d'ordine. Copertura di oneri di parte capitale realizzata a mezzo di storno da partite di parte corrente.

l.r. 3/2018

Con riferimento allo storno dal fondo oneri per spese obbligatorie e d'ordine, posto che la spesa cui si provvede in questa sede con il prelievo dal fondo di cui trattasi non rientra tra le spese obbligatorie né concerne spese d'ordine relative all'accertamento e alla riscossione di entrate, si ribadisce quanto evidenziato (a pag. 53) nel capitolo 5 “Considerazioni sistemiche sulla produzione legislativa regionale” della Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2017 dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, approvata con deliberazione n. FVG/32/2018/RQ di data 20 giugno 2018: La Sezione osserva che sotto il profilo della gerarchia delle fonti, lo storno, operato dalla legge, di risorse da un capitolo riservato alla spesa de qua è formalmente regolare, perché disposto con atto avente la stessa forza di quello oggetto di modifica. Uno iato si configura invece sotto il profilo della deroga a un preciso obiettivo contabile (accantonamento su fondo destinato alle spese obbligatorie, attualmente espresso dall'art. 18 della legge regionale 21/2007, che finalizza le risorse accantonate a un impiego conforme alle previsioni di legge), imponendo l'osservanza di precise regole procedurali (a mezzo di un prelievo e successiva allocazione delle risorse prelevate su un capitolo operativo di spesa obbligatoria) e sostanziali (a mezzo della destinazione della spesa a specifici obiettivi costituenti presupposti di spesa obbligatoria). Il vulnus si configura pertanto con riferimento alla programmazione e al principio della congruità delle originarie allocazioni contabili in funzione delle necessità di spesa previste. È evidente che le valutazioni sulla violazione di tali principi non possono essere eseguite con riferimento a singoli casi e situazioni, ma è altrettanto

evidente che l'elasticità cui fa riferimento l'Amministrazione per giustificare il suo operato non può costituire valido motivo per considerare il fondo come un mero accantonamento di risorse a copertura di esigenze di spesa disparate. Anche in questo caso il fenomeno ora in esame può costituire sintomo della qualità dell'azione programmatoria e di gestione contabile della Regione<sup>19</sup>.

l.r.12/2018 e l.r.21/2018

Lo storno di risorse di parte corrente per la copertura di spesa di parte capitale non rappresenta una irregolarità, ma costituisce elemento di valutazione di qualità della programmazione finanziaria in relazione all'entità del fenomeno, alla sua ripetitività e alla natura della spesa coperta. Inoltre, l'irrigidimento delle poste di bilancio, a parità di condizioni, pone le premesse per una difficoltà aggiuntiva in ordine all'agibilità di manovre future che si basino in gran parte sulla riduzione della spesa<sup>20</sup>.

- Considerazioni sulla produzione legislativa relativamente alla l.r. 4/2018. Assenza di una norma sostanziale che preveda la spesa (rinvio alla relazione sulla copertura delle leggi di spesa del 2017).

l.r.4/2018

Per quanto concerne la disposizione del comma 12 dell'articolo 32 - che prevede l'introduzione, nello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2018-2020, delle variazioni alle Missioni, ai Programmi e ai Titoli come esposte in una tabella allegata alla legge medesima (Tabella A) - con riferimento al finanziamento dei costi contrattuali del CCRL 2016-2018, sia con riferimento al personale regionale che a quello degli enti del Comparto unico per la quota

<sup>19</sup>Nel contraddittorio finale la Direzione Centrale Finanze e Patrimonio ha ribadito che “ Per quanto concerne, in linea generale, il prelievo dal fondo per le spese obbligatorie per integrare lo stanziamento di capitoli non afferenti a spese obbligatorie, si riconferma quanto già espresso nella nota di riscontro dd.19.06.2018 prot. n. 13766.

Nello specifico, si ritiene che il prelevamento dal fondo di riserva per spese obbligatorie (cap. 9680/S) di cui alla legge regionale 9/2017 possa rientrare nell'alveo dell'autonomo esercizio della funzione legislativa. Il decreto legislativo 118/2011 e s.m.i. non prevede invero una disciplina puntuale in merito alla metodologia da utilizzarsi per il dimensionamento di detta tipologia di fondi, limitandosi a prevederne l'utilizzo non necessariamente con ricorso a norma di legge (decreto dirigenziale o deliberazione della Giunta regionale a seconda della natura del fondo).

Tale previsione normativa confermerebbe la peculiarità di detti strumenti che, al netto di un adeguato e doveroso dimensionamento volto a fronteggiare le spese tipiche di cui al precitato articolo 48, rappresentano degli elementi di elasticità del bilancio regionale a cui ricorrere per fronteggiare fattispecie ulteriori rispetto a quelle previste dalla programmazione dell'Amministrazione regionale”.

<sup>20</sup> In sede di contraddittorio finale, gli uffici del Consiglio regionale hanno convenuto sull' “ opportunità che la RTF evidenzi l'incidenza dello storno sullo stanziamento e le somme residue su tali fondi e attesti che tali somme sono congrue rispetto ai fabbisogni dell'amministrazione previo confronto con gli uffici competenti della Ragioneria”.

a carico della Regione, in assenza di una norma sostanziale che lo preveda, si rimanda a quanto già affermato nella relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2017 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (pagg. 45 e seguenti)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Nel contraddittorio finale la Direzione Centrale Finanze e Patrimonio ha ricordato che “In accoglimento delle osservazioni formulate da codesta Sezione in occasione della "Relazione sulla copertura delle leggi per l'esercizio 2017" in materia di adeguata esplicitazione, in .norma, delle modalità di copertura finanziaria degli oneri riferiti al triennio contrattuale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale 2016-2018, si è provveduto ad adottare, con riguardo alla tematica del personale affluito a seguito dell'avvenuto distacco del Comune di Sappada/Plodn dalla Regione Veneto e alla conseguente aggregazione alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, le disposizioni di cui ai commi 6 e 7, dell'articolo 12, della legge regionale 20/2018 (Assestamento del bilancio per gli anni 2018-2020 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) qui di seguito riportate:

6. Tenuto conto del complesso processo di riordino del sistema delle autonomie locali della regione e quale . intervento di natura eccezionale correlato a detto processo, la percentuale complessiva di incremento . contrattuale prevista dall' articolo 11. comma 6. della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019), è finalizzata alla determinazione dei valori economici complessivi da destinare . agli incrementi retributivi del triennio contrattuale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale 2016-2018, anche con importi differenziati nelle varie componenti del Comparto medesimo nel limite dei suddetti valori economici complessivi. La percentuale è riferita a quella definita a livello nazionale sulla base dell'atto di indirizzo ivi richiamato così come risultante dalle integrazioni apportate con l'Atto di indirizzo integrativo per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 per le funzioni centrali e quantificata, a regime, nella misura del 3,48 per cento.

7. In relazione al comma 6 e a conseguente integrazione delle risorse già stanziare ai sensi dell' articolo 11, comma 8. della legge regionale 31/2017 , dell'articolo 10, commi 52 e 53, della legge regionale 28 dicembre 2017 n. 45 (Legge di stabilità 2018), e dell' articolo 32. comma 12, della legge regionale 9 febbraio 2018. n. 4. (Disposizioni urgenti relative al distacco del Comune di Sappada/Plodn dalla Regione Veneto e all'aggregazione alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e altre norme urgenti), relativamente al personale degli enti locali, è destinata la spesa complessiva di 3.120.000 euro, suddivisa in ragione di 1.040.000 euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020 a valere sulla Missione n. 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali) - Programma n. 1 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) - Titolo n. 1 (Spese correnti) dello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2018-2020, con riferimento alla corrispondente variazione prevista dalla Tabella L di cui al comma 12.

8. Le risorse di cui al comma 7 sono annualmente distribuite alle amministrazioni interessate sulla base del numero dei dipendenti, distinti per categoria, in servizio presso le medesime, così come risultante dal conto annuale al 31 dicembre 2017. Le risorse sono quantificate tenendo conto del valore medio per categoria dell'incremento contrattuale finanziato dalle risorse medesime rapportato al numero di dipendenti come determinato ai sensi del primo periodo. I trasferimenti possono essere rideterminati a fronte di eventuali . processi di trasferimento di funzioni o attività ai sensi dell' articolo 25 della legge regionale 18/2016 e dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001. n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alte dipendenze delle amministrazioni pubbliche).>> Quanto previsto in norma trova corrispondente traduzione nel relativo movimento tabellare.



# I PRINCIPI METODOLOGICI DI CONTROLLO E DI ANALISI UTILIZZATI DALLA SEZIONE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA.

Gli esiti del controllo e delle analisi eseguiti da questa Sezione sulla copertura finanziaria delle leggi settoriali di spesa del 2018 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri di cui si occupa questo referto rendono opportuno un breve richiamo ai criteri procedurali e sostanziali che la Sezione ha seguito nell'elaborazione dei cinque precedenti referti sugli argomenti ora in esame nonché alla prospettazione del significato del controllo che è stata sviluppata con riferimento alle peculiarità ordinamentali di una Regione ad autonomia differenziata, qual è il Friuli Venezia Giulia<sup>22</sup>. Le problematiche emergenti dall'esame delle leggi dell'anno 2018 da un lato confermano, allo stato, l'inesistenza di patologie che possano determinare gravi pregiudizi per gli equilibri del bilancio regionale, salve le incognite derivanti dalla generica copertura della l.r. 27/2018 afferente gli assetti istituzionali e organizzativi del Servizio sanitario regionale. Dall'altro attestano la presenza di situazioni di disallineamento dai principi giuridici e dalle regole d'azione tratteggiate nei precedenti referti non registrata con analoga diffusione negli scorsi esercizi. L'attenzione si concentra su tematiche che dovrebbero essere già note e che sono alimentate soprattutto dalla tipologia di copertura assolutamente prevalente (storno da preesistenti capitoli di bilancio) e dalla apparente sottovalutazione dell'importanza che rivestono gli strumenti di conoscenza e valutazione consistenti nella relazione tecnico finanziaria e in quella tecnico normativa.

La rilevanza che, con decorrenza 2019, l'equilibrio di bilancio degli enti ha acquisito anche ai fini degli obblighi di finanza pubblica, in sostituzione dei precedenti regimi fondati sul patto di stabilità e sui saldi finanziari previsti dall'art. 9 della legge 243/2012, rafforza ulteriormente la natura sistemica dell'odierno referto che, all'interno del ciclo annuale dei controlli della Sezione sulla Regione, si colloca in funzione complementare rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

<sup>22</sup> In realtà le precedenti pronunce sull'argomento de quo sono sei: alle deliberazioni n. 95/2014, 49/2015, 36/2016, 47/2017 e 32/2018 si deve aggiungere la deliberazione n. 78/2013 con cui è stato parificato il rendiconto dell'esercizio 2012 e approvata la relazione allegata al giudizio che conteneva un apposito capitolo dedicato alla copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Nell'ambito di questo sistema, ora vieppiù unificato dalla sua preordinazione alla tutela del valore costituzionale dell'equilibrio del bilancio, si configura, sotto il profilo dell'oggetto del controllo, una distinzione concettuale tra le leggi regionali che prevedono, quantificano, variano e determinano le risorse finanziarie disponibili (leggi di bilancio, leggi di assestamento, leggi di variazione) e le singole leggi (di spesa settoriale) che utilizzano tali risorse, in tanto in quanto esistenti. La Sezione ha già affermato a questo proposito che "L'immanenza al sistema di controllo del principio costituzionale dell'equilibrio del bilancio, genera un rapporto di complementarità tra i vari controlli previsti dal sistema stesso, in funzione della tutela di quel principio, che proprio la parifica del rendiconto è preordinata ad accertare in via definitiva se sia effettivamente avvenuta o meno. Ne consegue che, a livello regionale, le leggi attraverso le quali si sviluppa la gestione ciclica del bilancio [...] costituiscono oggetto di controllo ai fini della parifica e vanno esaminate in quella sede, non solo sotto il profilo della regolare consequenzialità delle loro risultanze contabili, in conformità a quanto prevede l'art. 39 del TU delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934 n.1214), ma anche sotto il profilo dell'effettività delle risorse che a esse fanno capo. Nel caso in cui una tale effettività non sussista o sia impropriamente rappresentata, il giudizio di parifica costituisce la sede per l'attivazione dell'unico rimedio possibile avverso vizi che riguardano le leggi e cioè per la proposizione, a opera della Corte dei conti, di questioni di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. Per converso, l'odierna relazione attiene invece alle nuove leggi promulgate nell'anno, di cui verifica le modalità di copertura delle spese, in relazione alle risorse iscritte in bilancio. In questo contesto l'entità e l'allocatione contabile delle risorse rimangono un indefettibile presupposto della verifica".

La circostanza che la copertura finanziaria delle singole leggi di spesa sia garantita dalle risorse presenti nel bilancio, quali risultano dalla sua evolutiva gestione, e la descritta complementarità tra l'odierno referto e la parifica del rendiconto debbono essere adeguatamente valorizzate nell'ambito del sistema del controllo. A ciò può provvedersi in sede di parifica, a mezzo di una presa d'atto degli esiti dell'avvenuta verifica della copertura delle leggi di spesa e quindi (se la relazione non evidenzia gravi patologie) degli esiti di quell'anticipato accertamento dell'inesistenza di possibili rischi per la futura tenuta degli equilibri del bilancio che costituisce il fine ultimo della presente relazione.

Ciò premesso, è noto che l'odierna attività della Sezione di controllo rinviene la sua fonte nell'art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che incardina in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di presentare annualmente ai Consigli regionali una relazione sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e sui criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri.

Alla Sezione regionale di controllo è pertanto rimessa un'importante attività, che, in relazione alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, ha per oggetto un'analisi retrospettiva proiettata al futuro e finalizzata a intercettare e a segnalare all'organo politico eventuali circostanze, sistemiche o puntuali, di mancata o insufficiente copertura, di carenze metodologiche o procedurali, che potrebbero alterare un'equilibrata gestione del bilancio.

Nelle fasi di avvio del controllo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 10 del 20 marzo 2013, aveva molto chiaramente precisato quali fossero la ratio e le finalità di questa attività refertuale: *“La nuova attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), 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. Tale principio, direttamente applicabile non solo allo Stato e alle Regioni a statuto ordinario ma anche alle autonomie speciali (cfr. sentenze Corte costituzionale n. 213/2008 e n. 359/2007), ha assunto maggior pregnanza alla luce del più generale principio dell'equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell'articolo 81 della Costituzione ed esteso alle autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli articoli 97 e 119. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico e al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali”*.

Questa Sezione ha recepito tali principi e ha rappresentato nei suoi referti annuali come l'adeguatezza della copertura delle leggi settoriali di spesa promulgate nel corso dell'esercizio costituisca il presupposto per una successiva gestione contabile del bilancio che ne salvaguardi gli equilibri, in ossequio a una concezione dinamica degli stessi, che ne assicuri la tutela in ogni fase gestionale e con riferimento a ogni possibile impiego delle sue risorse finanziarie. Ciò consente di comprendere come la disamina della Sezione costituisca la prima fase

dell'articolato, ma unitario e sistemico percorso di controllo sulla finanza e contabilità regionale, richiesto dall'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, che si conclude con la parifica del rendiconto, da intendersi quale conclusivo atto di verifica della regolarità contabile e della legalità finanziaria della gestione del bilancio regionale. In particolare la Sezione ha sottolineato come l'adeguatezza della copertura richieda non solo l'esistenza delle risorse in bilancio, ma anche una competente e valida attività finalizzata a una loro attendibile quantificazione.

In funzione di questi valori fondamentali, che sotto diversi profili e con riferimento all'art. 81 della Costituzione hanno ricevuto numerosi riscontri nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ampiamente richiamati nei predetti referti, le deliberazioni della Sezione hanno affiancato e seguito l'attività degli organi e degli uffici regionali che negli anni hanno progressivamente normato e gestito gli istituti e le attività finalizzate ad assicurare alle leggi regionali una copertura finanziaria adeguata e coerente con i principi sopra richiamati.

Non può infatti dimenticarsi che gli esiti dei primi controlli della Sezione (deliberazione 95/2014 sulla legislazione del 2013) avevano chiaramente evidenziato come la risultanza fondamentale del controllo sulle leggi regionali di spesa dell'epoca fosse l'assenza di un documento (relazione o scheda tecnica) idoneo a dimostrare, a mezzo di una chiara esposizione delle metodologie applicate, la correttezza e l'attendibilità delle quantificazioni dei fattori rilevanti ai fini della copertura, da operarsi in un contesto di doverosa corrispondenza tra l'entità degli oneri e l'entità delle risorse utilizzate.

Le deliberazioni della Sezione si sono succedute di pari passo con l'introduzione nell'ordinamento regionale e il successivo perfezionamento di istituti volti a consentire il corretto adempimento delle prescrizioni legislative contenute innanzitutto negli artt. 17, 18 e 19 della legge 196/2009 (come modificati dalla legge 163/2016), ma anche negli artt. 38 e 49 del d.lgs. 118/2011 come modificati e integrati dal d.lgs. 126/2014. Ciò è valso in particolare per la relazione tecnico finanziaria, che, previo raccordo operativo degli uffici del Consiglio regionale con quelli dell'Amministrazione, è stata per la prima volta utilizzata (nella originaria versione, che verrà modificata nel 2018) ai fini dell'adozione della legge regionale n. 18 del 4 novembre 2014. In considerazione dei valori costituzionali, che sono strettamente connessi alla copertura e del carattere prodromico della copertura medesima per una sana gestione finanziaria, contabile e amministrativa, la Sezione ha affermato "che una relazione tecnico

finanziaria completa e compiutamente sviluppata in relazione alle effettive caratteristiche della singola fattispecie costituisce non solo attestazione di interesse e cura di quei valori, ma anche presupposto per la qualità dell'azione regionale" (deliberazione 47/2017).

Considerazioni analoghe valgono per la relazione tecnico normativa, introdotta (dalla delibera di Giunta n. 509 del 20 marzo 2015) con decorrenza 1° aprile 2015 per i disegni di legge di iniziativa giuntale. A questo proposito va ricordato che questa Sezione ha tempestivamente segnalato le potenzialità insite nella relazione tecnico normativa, che, se intesa non solo come adempimento di contenuto giuridico formale, potrebbe concorrere al miglioramento delle valutazioni sugli effetti della legislazione e quindi, in prospettiva, a un possibile aumento della competitività della Regione. Si rinvia al recente referto di questa Sezione sulle procedure regionali volte alla rilevazione degli effetti prodotti dalle leggi.

Le valutazioni della Sezione hanno infatti costantemente evidenziato le utilità che possono presentare le preventive analisi tecnico finanziarie e tecnico normative per la stretta correlazione che sussiste tra la qualità della legislazione e la copertura delle leggi di spesa. In questo contesto argomentativo è stata sottolineata anche l'importanza del modo con cui viene assicurata la copertura (evidenziando le esigenze operative e motivazionali connesse alla copertura a mezzo storno da preesistenti risorse esistenti in bilancio) e della stessa formulazione letterale all'uso utilizzata dal legislatore. A quest'ultimo proposito la Sezione ha enucleato le caratteristiche e le conseguenze della formula prevalentemente utilizzata dal legislatore regionale consistente nell'"autorizzazione di una spesa precisamente individuata nel suo ammontare". Al riguardo ha precisato che "La fissazione di un tetto di spesa non basta infatti, sotto il profilo qualitativo, a scongiurare i rischi di una sottovalutazione dell'importanza di una precisa quantificazione previsionale degli elementi che determinano la spesa e di finanziamenti solo parziali, quantitativamente non coerenti con le priorità della programmazione e con l'eventuale ulteriore rischio che le risorse impiegate si rivelino insufficienti a produrre un qualunque effetto positivo. In questo senso assumono ad esempio rilevanza le considerazioni espresse da questa Sezione sulla necessità che la (pur legittima) copertura a mezzo di storno tra un capitolo e l'altro o a mezzo di riprogrammazione di fondi (che consiste in uno storno tra capitoli, di rilevanza più ampia e sistematica) dia conto della cessazione totale o parziale della necessità della spesa originariamente finanziata dal capitolo interessato dallo storno. Anche in nome di un'esigenza di chiarezza e trasparenza, si tratta in

sostanza della possibilità di stabilire (attraverso la scheda tecnica di accompagnamento) se la (legittima) riallocazione di risorse originariamente destinate ad altri fini (quelli previsti dal capitolo di provenienza) comprometta o meno il raggiungimento delle finalità originariamente previste e se incida sfavorevolmente sulla spesa medio tempore eventualmente già sostenuta. Così inteso, è all'evidenza un argomento che concerne la qualità della programmazione finanziaria, che si manifesta nell'ambito di una disamina sulla copertura della spesa.

Nella stessa direzione finalizzata a evidenziare l'indispensabile completezza che debbono presentare le schede/relazioni tecnico finanziarie e tecnico normative muovono le ulteriori considerazioni sviluppate dalla Sezione in ordine alle maggiori difficoltà che sono conseguite all'entrata in vigore della "contabilità armonizzata" di cui al d.lgs. 118/2011 e successive modificazioni e integrazioni. È cioè aumentata la distanza tra il livello contabile elementare (il capitolo) sul quale risulta necessario condurre l'analisi, perché ad esso si riferisce la gestione, e il più alto livello (missione - programma / titolo - tipologia) al quale si riferisce il bilancio e conseguentemente la norma finanziaria di copertura. La problematica risulta di chiara evidenza nel caso di copertura realizzata a mezzo di "storno" da preesistente capitolo di spesa. A tale fine soccorre una datata sentenza della Corte costituzionale (30/1959) che mantiene intatta la sua attualità, anche con riferimento agli esiti dell'odierno referto sulle leggi del 2018. A fronte di una disposizione legislativa che riferisce la copertura al livello di spesa della Missione e del Programma, la verifica dell'attendibilità della copertura esige che sia esplicitato l'effetto che lo storno produce sulle iniziative che fruivano originariamente delle risorse finanziarie stornate. Sul tema, il Giudice delle leggi ha sentenziato che "Anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che per la spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio al capitolo espressamente nominato; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare il precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno e, ancora, con

apposita disposizione, nella legge stessa, che sia data autorizzazione al Ministro del tesoro di apportare al bilancio le debite variazioni, e queste poi debbono essere inserite in apposita legge.”(Sentenza 30/1959).

Relativamente al regime contabile introdotto dal d.lgs. 118/2011 e successive modificazioni, non può inoltre essere trascurato che la triennialità del bilancio introdotta dalla disciplina armonizzata allarga corrispondentemente il periodo di riferimento da prendere in considerazione ai fini della verifica del rapporto tra la modalità di copertura prevista dalla singola legge di spesa e la tenuta degli equilibri del bilancio. Vanno inoltre considerate le più ampie competenze attribuite dall’ordinamento regionale al Ragioniere generale ai fini delle variazioni dei documenti contabili, cui provvede con propri atti (decreti del Ragioniere Generale) che non hanno la forma di pubblicità riservata alle variazioni disposte con legge o con provvedimenti giuntali e che quindi risultano di più difficile individuazione.

## **Aspetti problematici delle leggi settoriali di spesa in relazione alla giurisprudenza costituzionale del 2018.**

Gli esiti delle analisi svolte dalla Sezione sulle leggi settoriali di spesa del 2018 si collocano nel descritto quadro metodologico e per alcuni aspetti sono interessati da principi affermati o ribaditi da alcuni arresti giurisprudenziali della Corte costituzionale del 2018. I temi presi in considerazione attengono alla clausola di invarianza o di neutralità finanziaria, alla copertura realizzata a mezzo delle risorse del fondo di riserva di bilancio e all’esigenza che la quantificazione degli oneri sia effettiva e attendibile.

Con la sentenza 5/2018, per quanto interessa in questa sede, la Consulta ha affrontato il tema della clausola di invarianza o di neutralità finanziaria che in questa relazione rileva a carico della copertura finanziaria delle leggi regionali n. 4/2018, n. 12/2018 e n. 27/2018.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha ribadito un principio già affermato secondo cui l’art. 17 della L. 196/2009, che prevede e disciplina (anche) la clausola di invarianza, costituisce una “puntualizzazione tecnica” dell’art. 81 terzo comma della Costituzione.

Nel merito, la Consulta, pur ritenendo non fondata la questione esaminata, ha in generale ribadito che l’art. 17 esprime “un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che

comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013). Per tutti i nuovi oneri, occorre fornire una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte (si veda, ad esempio, la sentenza n. 183 del 2016). L'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, e deve altresì valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (si veda, ad esempio, la sentenza n. 237 del 2013).” La Corte ha quindi ricordato come “Più volte, sulla base delle considerazioni predette, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n.212 del 2013). In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisca «una mera clausola di stile, priva di sostanza» (sentenza n. 18 del 2013)”.

La Consulta ha anche conclusivamente precisato che la sussistenza dell'invarianza non esime dal monitorare che essa permanga nel tempo, in ossequio al *“principio dell'equilibrio dinamico, fondato sulla continuità degli esercizi finanziari, il quale è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» e richiede che si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri, anche quando si siano verificati per cause già immanenti nella legislazione (si vedano, tra le ultime, le sentenze n. 89 del 2017, n. 280 e n. 188 del 2016, n. 155 e n. 10 del 2015).”* Ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 un siffatto monitoraggio compete al MEF anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali, ma la norma esprime senz'altro un'esigenza di cautela meritevole di tutela, che è direttamente valida anche al livello regionale.

La sentenza 138/2018 pone invece principi utili per i riscontri rilevati a carico delle leggi regionali che hanno operato la copertura a mezzo dell'utilizzo delle risorse del fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine, il cui stanziamento è stato più volte stornato (l.r. 3/2018; l.r.4/2018; l.r.12/2018) al fine di attribuire copertura a spese di carattere non obbligatorio.



La Consulta ha affermato che i principi contabili non vietano di coprire attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta infatti di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa.

Con riferimento alla copertura ottenuta a mezzo delle risorse del fondo di riserva, la Corte costituzionale ha però affermato principi del tutto pertinenti in relazione alle criticità rilevate dalla Sezione sulle leggi di spesa del 2018 e cioè che *“nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria.”*

Infine, attraverso il richiamo alla necessità della trasparenza delle disposizioni normative che prevedono nuove spese, ha espresso nozioni e principi con i quali risultano coerenti le sopra ricordate argomentazioni di questa Sezione sulla qualità della legislazione. La Consulta ha infatti affermato che la *“sostanziale articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)”*

Con la sentenza 147/2018 la Corte costituzionale ha infine ribadito un principio già espresso in passato, affermando che costituisce presupposto della copertura finanziaria la *“previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”, non potendo a ciò ritenersi sufficiente il rinvio alle risorse disponibili “in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili”*. Il

principio si attaglia alla fattispecie registrata a carico delle leggi regionali n. 2/2018, n. 4/2018, n. 12/2018, n. 13/2018 e n. 26/2018.

# CONTENUTI ED ESITI GENERALI DELL'ANALISI SVOLTA SULLA COPERTURA DEGLI ONERI FINANZIARI DELLE LEGGI REGIONALI PROMULGATE NEL 2018

## Le leggi di spesa prese in considerazione

In coerenza con quanto rappresentato nel paragrafo introduttivo, di seguito si espongono in primo luogo l'elenco delle leggi regionali promulgate nel 2018 e, a seguire, un prospetto che riassume le modalità di copertura relative all'esercizio 2018 delle trentuno leggi regionali promulgate<sup>23</sup>, alcune delle quali prive di espressi riflessi finanziari<sup>24</sup>. A seguire, si espone un quadro riassuntivo, riferito al triennio 2018-2020, di tutti i mezzi di copertura indicati nelle stesse leggi.

Elenco delle leggi regionali promulgate nel 2018:

- Legge regionale 9 gennaio 2018, n. 1 - Disposizioni in materia di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza delle piscine a uso natatorio.
- Legge regionale 6 febbraio 2018, n. 2 - Modifiche alla legge regionale 8 agosto 2000, n. 15 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare), disposizioni in materia di agricoltura sociale e relative al Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo.
- Legge regionale 6 febbraio 2018, n. 3 - Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità.

---

<sup>23</sup> Rimangono escluse dalla disamina la legge finalizzata a soddisfare esigenze contabili urgenti e indifferibili (l.r. n. 14/2018), la legge di approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017 (l.r. n. 18/2018), di assestamento del bilancio (l.r. n. 20/2018), la legge recante disposizioni finanziarie intersettoriali (l.r. n. 25/2018) e le tre leggi afferenti la programmazione 2018 (l.r. n. 28, n. 29 e n. 30 del 2018).

<sup>24</sup> Le leggi regionali n. 6, n. 9, n. 11, n. 16, n. 17, n. 18 (approvazione rendiconto esercizio 2017), n. 19, n. 22, n. 24 e n. 31 del 2018, non hanno dirette ricadute, in termini di oneri finanziari, sul bilancio regionale.

- Legge regionale 9 febbraio 2018, n. 4 - Disposizioni urgenti relative al distacco del Comune di Sappada/Plodn dalla Regione Veneto e all'aggregazione alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e altre norme urgenti.
- Legge regionale 9 febbraio 2018, n. 5 - Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale.
- Legge regionale 21 febbraio 2018, n. 6 - Disposizioni concernenti il funzionamento dei gruppi consiliari.
- Legge regionale 23 febbraio 2018, n. 7 - Crescere in Friuli Venezia Giulia: armonizzare le politiche regionali per il benessere di bambini e adolescenti.
- Legge regionale 23 febbraio 2018, n. 8 - Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa.
- Legge regionale 15 marzo 2018, n. 9 - Semplificazione in materia di conferenza di servizi e di diritto di accesso. Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso).
- Legge regionale 19 marzo 2018, n. 10 - Principi generali e disposizioni attuative in materia di accessibilità.
- Legge regionale 21 marzo 2018, n. 11 - Nuove modifiche alla legge regionale 21 maggio 1990, n. 23 (Istituzione di una Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna).
- Legge regionale 27 marzo 2018, n. 12 - Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali.
- Legge regionale 30 marzo 2018, n. 13 - Interventi in materia di diritto allo studio e potenziamento dell'offerta formativa del sistema scolastico regionale.

- Legge regionale 30 marzo 2018, n. 14 - Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili.
- Legge regionale 7 giugno 2018, n. 15 - Modifiche alla legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 (Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali).
- Legge regionale 26 giugno 2018, n. 16 - Modifiche alle leggi regionali 8/2000, 3/2014, 2/2015.
- Legge regionale 28 giugno 2018, n. 17 - Norme urgenti in materia di funzioni delle Unioni territoriali intercomunali.
- Legge regionale 27 luglio 2018, n. 18 - Rendiconto generale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2017.
- Legge regionale 31 luglio 2018, n. 19 - Disposizioni urgenti in materia di rappresentanza istituzionale degli enti locali e modifiche alla legge regionale 12/2015.
- Legge regionale 9 agosto 2018, n. 20 - Assestamento del bilancio per gli anni 2018-2020 ai sensi dell' articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26 .
- Legge regionale 12 ottobre 2018, n. 21 - Interventi in situazioni di crisi della filiera regionale delle carni.
- Legge regionale 12 ottobre 2018, n. 22 - Modifiche alla legge regionale 18/2016 concernente il sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale.
- Legge regionale 30 ottobre 2018, n. 23 - Modifiche e integrazioni della legge regionale 16 maggio 2014, n. 9 recante "Istituzione del Garante dei diritti della persona" e istituzione del Difensore civico regionale.
- Legge regionale 6 novembre 2018, n. 24 - Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater).
- Legge regionale 6 novembre 2018, n. 25 - Disposizioni finanziarie intersettoriali.

- Legge regionale 20 novembre 2018, n. 26 - Modifiche a leggi regionali in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale, disposizioni in materia di funzione pubblica della Regione, nonché modifica alla legge regionale 2/2015 concernente il trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali.
- Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 27 -Assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale.
- Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 28 - Legge collegata alla manovra di bilancio 2019-2021.
- Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 29 - Legge di stabilità 2019.
- Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 30 - Bilancio di previsione per gli anni 2019-2021.
- Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 31 - Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento della Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative), alla legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), e alla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

## Evidenza sinottica delle modalità di copertura e della loro dimensione finanziaria nel 2018 e nel triennio 2018-2020

Dalle tabelle che seguono appare evidente come i maggiori oneri indotti a carico del bilancio 2018-2020 dalle leggi prese in considerazione, che ammontano a oltre 42 milioni di euro nel triennio, sono stati coperti prevalentemente attraverso lo storno di fondi da precedenti autorizzazioni di spesa (oltre 33 milioni di euro nel triennio 2018-2020 pari all'80,32%), ivi comprese le rimodulazioni tra capitoli afferenti le medesime Missioni, Programmi e Titoli (le rimodulazioni effettive sono pari a € 27.695.448,47<sup>25</sup> e gli storni tra Missioni, Programmi e Titoli non omogenei risultano quindi pari a € 6.133.493). Le restanti coperture del triennio sono state operate quasi interamente attraverso maggiori entrate previste negli esercizi 2019 e 2020 (complessivi 7,2 milioni di euro pari al 17,10%). Risulta esiguo il ricorso ad accantonamenti iscritti nei fondi speciali (fondi globali) concernenti esclusivamente partite di parte corrente (poco più di un milione di euro che coprono il 2,58% degli oneri previsti).

Per quanto concerne l'ampio utilizzo dello storno di fondi da precedenti autorizzazioni di spesa, si rileva che su oltre 6 milioni di euro nel triennio di storni propriamente detti, ovvero tra Missioni, Programmi e Titoli diversi, € 1.735.000,00 (pari al 28,29%) riguardano prelievi dal fondo di riserva relativo agli oneri per spese obbligatorie e d'ordine di parte corrente (cap. 9680), peraltro per finalità difformi da quelle previste dall'articolo 48, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. nonché dall'articolo 18 della legge regionale n. 21/2007, ponendo un problema di congruità delle originarie allocazioni contabili in funzione delle necessità di spesa previste.<sup>26</sup> Pare doveroso richiamare quanto già espresso dalla Sezione, nella Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2017, in merito alla qualità dell'azione programmatrice e di gestione contabile della Regione<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Sono compresi anche € 30.000 che la legge ha qualificato come "storni" anziché come "rimodulazioni".

<sup>26</sup> L'articolo 48, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i. prevede, tra l'altro che nel bilancio regionale siano iscritti "nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa".

Inoltre, ai sensi dell'articolo 18, comma 5, della l.r. n. 21/2007 "il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine è destinato a integrare gli stanziamenti, rivelatisi insufficienti, delle unità di bilancio e capitoli afferenti a spese obbligatorie relative agli oneri del personale, agli oneri per ammortamenti derivanti dal ricorso al mercato finanziario, ai residui passivi caduti in perenzione amministrativa e reclamati dai creditori, ai fondi di garanzia a fronte delle fidejussioni concesse dalla Regione, nonché a spese d'ordine relative all'accertamento e alla riscossione delle entrate".

<sup>27</sup> In particolare vedasi il capitolo 5 "Considerazioni sistemiche sulla produzione legislativa regionale" - pag. 52 e seguenti - della Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2017 dalla Regione

Si osserva che l'ampio ricorso agli storni di risorse da precedenti autorizzazioni di spesa, che si conferma negli anni, anche con riferimento al finanziamento di nuove leggi e senza evidenziare le ragioni del mancato utilizzo di dette risorse per le finalità cui erano originariamente destinate, lascia intendere che una siffatta metodologia di copertura corrisponda a una scelta sistematica. Questa modalità di copertura, che è del tutto legittima, presuppone però una "elasticità" nella allocazione delle risorse nel bilancio, che risulta non agevole valutare nei suoi aspetti tecnici e che, in difetto di maggiori informazioni, genera incertezze sui criteri con i quali è operata la programmazione finanziaria. Un dato è comunque certo: la copertura a mezzo di storni dal fondo per le spese obbligatorie e d'ordine (€ 1.735.000,00) è maggiore della copertura realizzata a mezzo del prelevamento dai fondi globali (o speciali) (1.086.000,00). Non può infine essere sottaciuto che la copertura finanziaria a mezzo di storno dallo stanziamento di altro capitolo del bilancio, se per un verso può essere intesa come la modalità di copertura di più immediata attuazione finanziaria, per altro verso, sotto il profilo operativo, a causa della sua interferenza con la pregressa programmazione finanziaria, richiede in realtà un ampio e più oneroso dettaglio di verifica e di informazione.

Dalla disamina delle singole leggi prese in considerazione emerge un'elevata frequenza del rinvio alle risorse in essere: in questi casi, le relazioni tecnico finanziarie correlate alle relative disposizioni di legge spesso non riportano adeguati elementi informativi circostanziati - non da ultimo la quantificazione dell'onere cui si fa fronte con le risorse già esistenti nel bilancio - che consentano di valutare gli effetti da essi derivanti e l'attendibilità di siffatta modalità di copertura<sup>28</sup>. Casi in cui l'onere derivante dalle disposizioni della legge risulta finanziato nei limiti delle disponibilità di risorse già previste in bilancio si rinvencono nelle leggi regionali n. 2/2018, n. 4/2018, n. 12/2018, n. 26/2018 e n. 27/2018.

Sempre con riferimento al ricorso, ai fini della copertura finanziaria, alle risorse in essere, va sottolineato che gli oneri indotti da due leggi regionali (la n. 15/2018 e la n. 23/2018), peraltro quantificati nella relazione tecnico finanziaria, ma non nel testo legislativo, trovano copertura a valere sulle risorse stanziare nel bilancio del Consiglio regionale; per quanto attiene invece agli oneri derivanti dall'attuazione di un'altra legge regionale (la n. 27/2018), ancorché non

---

Autonoma Friuli Venezia Giulia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, approvata con deliberazione n. FVG/32/2018/RQ di data 20 giugno 2018.

<sup>28</sup> Va in proposito osservato che la mancata (o supposta mancata) previsione di oneri aggiuntivi, senza darne adeguata dimostrazione, non esclude che possano derivare, dalle norme introdotte, future maggiori esigenze a legislazione vigente.

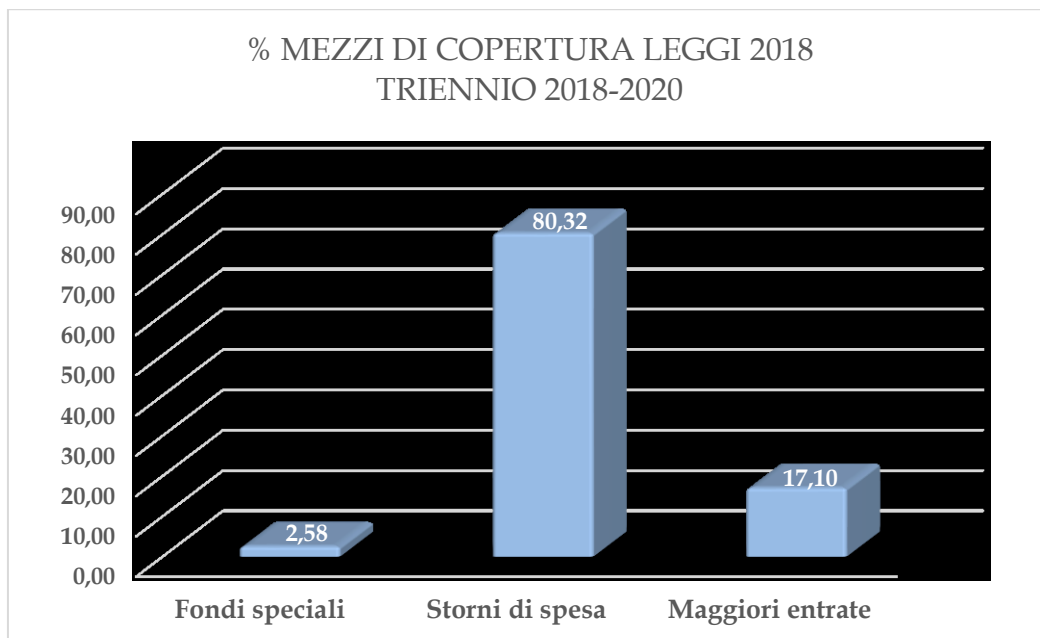


quantificati, viene fatto fronte con una generica clausola di invarianza finanziaria per la quale la spesa è coperta dalle risorse del fondo sanitario regionale.

Le modalità di copertura previste nelle leggi adottate nel 2018 vengono esposte nei grafici che seguono.

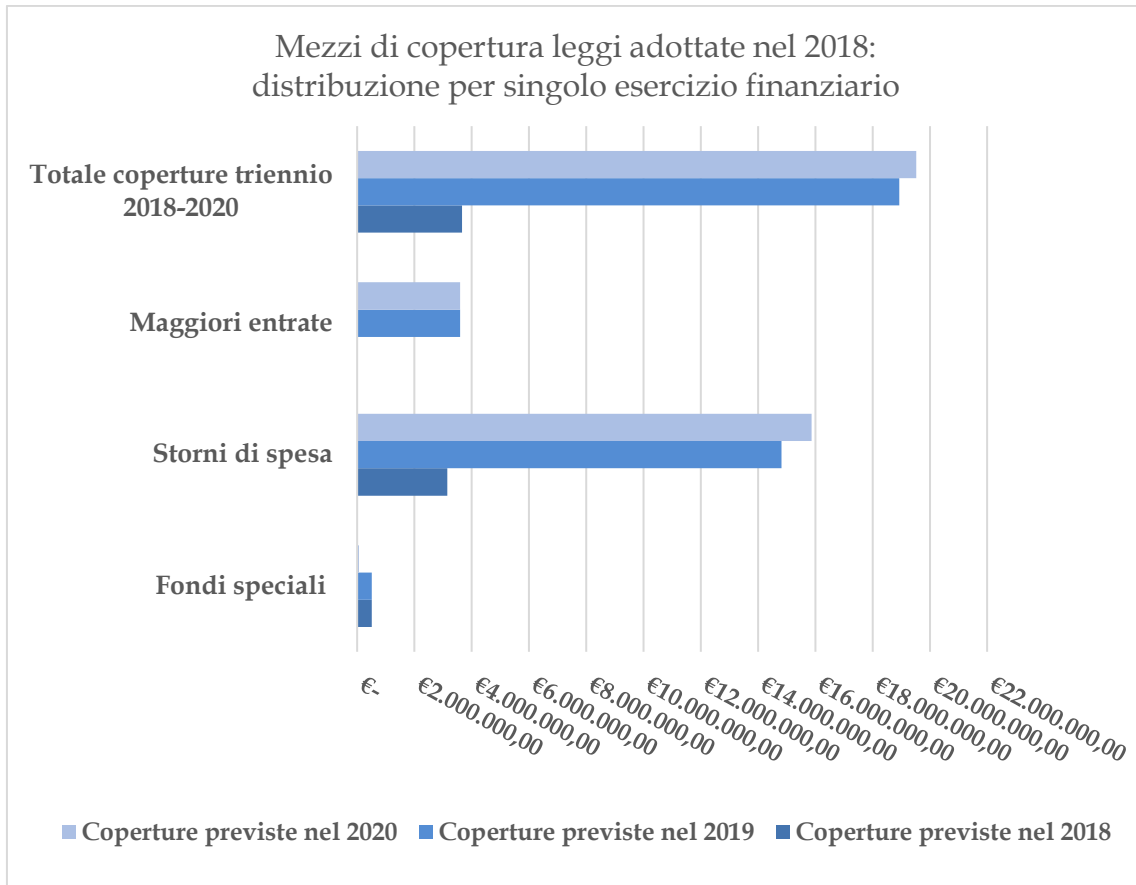
Si evidenzia che nei prospetti non risultano comprese le variazioni derivanti dal rifinanziamento/definanziamento di norme di spesa sostanziali vigenti che trovano evidenza solo attraverso tabelle allegate alla legge, le quali si limitano a indicare le variazioni algebriche agli stanziamenti a legislazione vigente dei programmi di spesa (leggi regionali n. 3/2018 e n. 4/2018).

**Tabella 1 - Percentuale mezzi di copertura leggi 2018 - triennio 2018-2020.**



Origine dei dati: dati individuati ed elaborati dalla Sezione di controllo sulla base delle espresse disposizioni normative di carattere finanziario inserite nelle singole leggi regionali.

Tabella 2 – Mezzi di copertura leggi 2018: distribuzione per singolo esercizio finanziario.



Origine dei dati: dati individuati ed elaborati dalla Sezione di controllo sulla base delle espresse disposizioni normative di carattere finanziario inserite nelle singole leggi regionali.

Con riferimento alla modalità di copertura attraverso il prelievo disposto dai fondi speciali<sup>29</sup> di seguito si espone il riepilogo dei fondi autorizzati con il bilancio 2018-2020 (come risultanti dalla nota integrativa al medesimo bilancio) e l'evidenza dei prelievi disposti nel corso del 2018 con le leggi prese in considerazione.

<sup>29</sup> La denominazione di cui all'articolo 17 della l.r. n. 21/2007 fa riferimento a "fondi globali" mentre l'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 li qualifica "fondi speciali".

Tipo intervento		L.R. di riferimento	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Totale triennio
Fondo n. 25090 Nuovi interventi legislativi	Fondi autorizzati	46/2017	100.000,00	100.000,00	100.000,00	300.000,00
	Prelievi	1/2018	- 10.000,00	- 10.000,00	- 10.000,00	- 30.000,00
		7/2018	- 52.000,00	- 52.000,00	- 52.000,00	- 156.000,00
		20/2018	- 38.000,00	- 38.000,00	- 38.000,00	- 114.000,00
	Residuo fondi post utilizzi	---	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo n. 25888 Interventi sostegno sistema editoriale e informativo reg.	Fondi autorizzati	46/2017	450.000,00	450.000,00	450.000,00	1.350.000,00
	Prelievi	5/2018	- 450.000,00	- 450.000,00	0,00	- 900.000,00
		14/2018	0,00	0,00	- 450.000,00	- 450.000,00
	Residuo fondi post utilizzi	---	0,00	0,00	0,00	0,00

	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	TOTALE TRIENNIO
Totale fondi speciali autorizzati con il bilancio 2018-2020	550.000,00	550.000,00	550.000,00	1.650.000,00
Totale residuo fondi post utilizzi disposti nel 2018	0,00	0,00	0,00	0,00

A seguito della disamina inerente le leggi di spesa approvate nell'anno 2018, con riferimento al summenzionato fondo speciale n. 25090 concernente nuovi interventi legislativi, va evidenziato che, con la legge regionale n. 20/2018 (Assestamento del bilancio 2018-2020), è

stato disposto il definitivo prelievo di 38.000 euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020 (per effetto del quale il fondo risulta azzerato) a favore di un ulteriore fondo destinato a finanziare nuovi interventi legislativi, iscritto alla Missione 20 (Fondi e accantonamento), Programma 3 (Altri fondi), Titolo 1 (spese correnti) del bilancio 2018-2020 – capitolo 97090 (peraltro presente nel bilancio finanziario gestionale) denominato “Nuovi provvedimenti legislativi art. 17, comma 1, l.r. 8.8.2007 n. 21”. Detto capitolo è stato successivamente impinguato, per l’anno 2018, per una somma pari a 800.000 euro per effetto della stessa legge regionale di assestamento n. 20/2018. Successivamente, con la legge regionale n. 25 del 6.11.2018 (inerente disposizioni finanziarie intersettoriali), dal medesimo fondo di cui al citato capitolo 97090 sono stati prelevati 800.000 euro per l’esercizio 2018 a favore della Missione 11, Programma 1, Titolo 2 - capitolo 4150 “finanziamenti del ‘Fondo regionale per la protezione civile’ artt. 9, 10, 11, comma 1, 12, commi 1, 2, art. 33, l.r. 31.12.1986 n. 64; art. 5, comma 13 l.r. 6.11.2018 n. 25 “. Il riepilogo delle movimentazioni del nuovo fondo destinato a finanziare gli ulteriori nuovi interventi legislativi viene evidenziato nella tabella che segue:

Miss. 20 – Prog. 3 – Tit. 1 - Cap. 97090	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	TOTALE TRIENNIO
L.R. 20/2018 (Assestamento bil. 2018-2020): impinguamento capitolo a seguito prelievo dal fondo speciale 25090 “Nuovi interventi legislativi”)	38.000,00	38.000,00	38.000,00	114.000,00
L.R. 20/2018 (Assestamento bil. 2018-2020): impinguamento capitolo a seguito storno dal cap. 9680 “oneri per spese obbligatorie e d’ordine – di parte corrente”	800.000,00	0,00	0,00	800.000,00
L.R. 25/2018 (Disposizioni finanziarie intersettoriali): prelievo dal fondo di cui al cap. 97090 a favore del capitolo 4150 di parte capitale (fondo protezione civile)	- 800.000,00	0,00	0,00	- 800.000,00
Stanziamiento finale cap. 97090	38.000,00	38.000,00	38.000,00	114.000,00

Si osserva in proposito che le quote dei fondi speciali non utilizzate, entro il termine del relativo esercizio, attraverso i prelievi costituiscono economie di spesa ai sensi dell'articolo 49, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011.

Sempre nell'ambito dei fondi speciali iscritti nel bilancio regionale 2018-2020 va evidenziato che, dall'esame delle variazioni per atto trasmesse dalla Regione, nel corso del 2018, oltre alle partite già specificate in precedenza, risulta stanziato un ulteriore fondo speciale: trattasi del n. 25222 relativo a "interventi in materia di attività produttive". Fermo restando che dagli atti a disposizione non è possibile dedurre con certezza se detto fondo sia stato iscritto nella parte corrente o nella parte capitale del bilancio, si espongono di seguito le variazioni agli stanziamenti del fondo in argomento intervenute nel corso dell'esercizio 2018, dando atto che i prelievi dal fondo in argomento sono stati disposti in parte per impinguare stanziamenti del titolo 1 e in parte per aumentare stanziamenti del titolo 2 del bilancio dell'esercizio 2018. Si richiama in proposito l'articolo 49 del D.Lgs. n. 118/2011 che dispone che i fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio, vanno "tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale".

Fondo speciale n. 25222 (Interventi in materia di attività produttive)		Esercizio 2018
L.R. 14/2018 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili)	Impinguamento capitolo a seguito storno dal capitolo 1261 (contrib. Fin. Pubblica Accordo Stato Regione 2010-2014) - Miss. 1, Prog. 4, Tit. 1	50.000,00
	Impinguamento capitolo a seguito storno dal cap. 1261 (contrib. Fin. Pubblica Accordo Stato Regione 2010-2014) - Miss. 1, Prog. 4, Tit. 1	100.000,00
	Impinguamento capitolo a seguito storno dal cap. 1261 (contrib. Fin. Pubblica Accordo Stato Regione 2010-2014) - Miss. 1, Prog. 4, Tit. 1	750.000,00

Fondo speciale n. 25222 (Interventi in materia di attività produttive)		Esercizio 2018
	Storno a favore della Miss. 6, Prog. 1, Tit. 2 - capitolo 9008 (finanziam. realizzazione infrastrutture Ovaro)	- 120.000,00
	Storno a favore della Miss. 7, Prog. 1, Tit. 2 - capitolo 9038 (Promoturismo - beni mobili e immobili)	- 50.000,00
	Storno a favore della Miss. 12, Prog. 8, Tit. 1 - capitolo 8786 (Finanz. a coop. Soc. agricole per iniziative progettuali)	- 15.000,00
	Storno a favore della Miss. 1, Prog. 3, Tit. 1 - capitolo 2874 (Direz. Centr. Att. Produttive - attrezzature ufficio - spese correnti)	- 15.000,00
	Storno a favore della Miss. 14, Prog. 1, Tit. 2 - capitolo 2845 (contributi consorzi Area Giuliana Clima)	- 300.000,00
L.R. 20/2018 (Assestamento bil. 2018-2020)	Storno a favore della Miss. 7, Prog. 1, Tit. 1 - capitolo 9272 (contr. a imprese per promoz. centri turismo attivo)	- 30.000,00
	Storno a favore della Miss. 14, Prog. 1, Tit. 1 - capitolo 754 (interventi per lo sviluppo dei cluster correnti)	- 13.000,00
	Storno a favore della Miss. 7, Prog. 1, Tit. 1 - capitolo 9224 (Turismo att. Promozionali - trasferim. correnti ad altre imprese)	- 332.000,00
	Storno a favore della Miss. 7, Prog. 1, Tit. 1 - capitolo 9250 (Promoturismo FVG organizz. eventi congressuali)	- 25.000,00
Stanziamiento finale fondo n. 25222 (Interventi in materia di attività produttive)		0,00

Tabella 3 – Oneri finanziari e copertura delle leggi regionali adottate nel 2018<sup>30</sup>

NUM. L.R.	ESER.	METODI DI COPERTURA			TOTALE	NOTE
		A) FONDO GLOBALE	B) STORNI DI SPESA	C) MAGGIORI ENTRATE		
N. 1	2018	10.000,00			10.000,00	Fondo globale di parte corrente.
	2019	10.000,00			10.000,00	
	2020	10.000,00			10.000,00	
	<b>Totale</b>	<b>30.000,00</b>			<b>30.000,00</b>	
N. 2	2018					L'art. 7 della legge evidenzia che la spesa (non <b>quantificata</b> ) trova copertura a valere sullo stanziam. della Miss. 16, Prog. 1, Tit. 1 del bil. 2017-2019.
	2019					
	2020					
	<b>Totale</b>					
N. 3	2018		50.000,00*		50.000,00*	Non sono comprese le ulteriori variazioni di cui alla tab. A della legge, concernenti definanziam. e rifinanziamenti di norme già vigenti. *di cui € 20.000 prelievo dal fondo oneri per spese obbligatorie e d'ordine di parte corrente (cap. 9680).
	2019					
	2020					
	<b>Totale</b>		<b>50.000,00</b>		<b>50.000,00</b>	
N. 4	2018		692.833,41*		692.833,41*	Rimangono escluse le variaz. della tab. A della l.r. (trasfer. agli enti del Comparto unico per aumenti

<sup>30</sup> Rimangono escluse dalla disamina la legge finalizzata a soddisfare esigenze contabili urgenti e indifferibili (l.r. n. 14/2018), la legge di approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017 (l.r. n. 18/2018), di assestamento del bilancio (l.r. n. 20/2018), la legge recante disposizioni finanziarie intersettoriali (l.r. n. 25/2018) e le tre leggi afferenti la programmazione 2018 (l.r. n. 28, n. 29 e n. 30 del 2018). Inoltre si segnala che le leggi regionali n. 6, n. 9, n. 11, n. 16, n. 17, n. 19, n. 22, n. 24 e n. 31 del 2018, non comportano oneri finanziari per l'Amministrazione regionale.

NUM. L.R.	ESER.	METODI DI COPERTURA			TOTALE	NOTE
		A) FONDO GLOBALE	B) STORNI DI SPESA	C) MAGGIORI ENTRATE		
	2019		729.109,72**		729.109,72**	contrattuali e oneri per CCRL pers. Reg.le 2016-2018). *di cui € 557.833,41 rimodulaz. spesa ed € 85.000 prelievo dal fondo oneri per sp. obligat. e d'ordine di p. corrente (cap. 9680). **di cui € 532.109,72 rimodulaz. spesa ed € 85.000 prelievo dal fondo oneri per sp. obligat. e d'ordine di p. corrente (cap. 9680). ***di cui € 530.662,34 rimodulaz. spesa ed € 85.000 prelievo dal fondo oneri per sp. obligat. e d'ordine di p. corrente (cap. 9680).
	2020		719.662,34***		719.662,34***	
	<b>Totale</b>		<b>2.141.605,47</b>		<b>2.141.605,47</b>	
N. 5	2018	450.000,00			450.000,00	Fondo globale di parte corrente.
	2019	450.000,00			450.000,00	
	2020					
	<b>Totale</b>	<b>900.000,00</b>			<b>900.000,00</b>	
N. 7	2018	52.000,00			52.000,00	Fondo globale di parte corrente.
	2019	52.000,00			52.000,00	
	2020	52.000,00			52.000,00	
	<b>Totale</b>	<b>156.000,00</b>			<b>156.000,00</b>	
N. 8	2018		850.000,00*		850.000,00	* trattasi di rimodulazione della spesa.
	2019		1.150.000,00*		1.150.000,00	
	2020		1.700.000,00*		1.700.000,00	
	<b>Totale</b>		<b>3.700.000,00</b>		<b>3.700.000,00</b>	
N. 10	2018		400.000,00*		400.000,00	



NUM. L.R.	ESER.	METODI DI COPERTURA			TOTALE	NOTE
		A) FONDO GLOBALE	B) STORNI DI SPESA	C) MAGGIORI ENTRATE		
	2019		550.000,00**		550.000,00	*di cui € 100.000 rimodulaz. spesa. **di cui € 50.000 rimodulaz. spesa.
	2020		550.000,00		550.000,00	
	<b>Totale</b>		<b>1.500.000,00</b>		<b>1.500.000,00</b>	
N. 12	2018		656.050,00*		656.050,00	*di cui € 81.050 rimodulaz. della spesa (nella legge sono qualificati come rimodulaz. della spesa solo € 51.050) ed € 60.000 prelievo dal fondo oneri per sp. obligat. e d'ordine (cap. 9680). **di cui € 50.000 rimodulaz. della spesa ed € 700.000 prelievo dal fondo oneri per sp. oblig. e d'ordine (cap. 9680).
	2019		750.000,00**		750.000,00	
	2020		750.000,00**		750.000,00	
	<b>Totale</b>		<b>2.156.050,00</b>		<b>2.156.050,00</b>	
N. 13	2018					*di cui € 10.696.000,00 sono rimodulaz. della spesa. ** di cui € 11.106.000,00 sono rimodulaz. della spesa.
	2019		11.326.000,00*	3.600.000,00	14.926.000,00	
	2020		11.836.000,00*	3.600.000,00	15.436.000,00	
	<b>Totale</b>		<b>23.162.000,00</b>	<b>7.200.000,00</b>	<b>30.362.000,00</b>	
N. 15	2018					L'onere, quantificato solo nella RTF, trova copertura a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale.
	2019					
	2020					
	<b>Totale</b>					
N. 21	2018		500.000,00		500.000,00	
	2019					
	2020					
	<b>Totale</b>		<b>500.000,00</b>		<b>500.000,00</b>	
N. 23	2018					

NUM. L.R.	ESER.	METODI DI COPERTURA			TOTALE	NOTE
		A) FONDO GLOBALE	B) STORNI DI SPESA	C) MAGGIORI ENTRATE		
	2019					Gli oneri, quantificati solo nelle RTF, trovano copertura a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale.
	2020					
	<b>Totale</b>					
N. 26	2018					*di cui € 291.793,00 sono rimodulazione di fondi.
	2019		309.643,00*		<b>309.643,00</b>	L'art. 10 e l'art. 13 della legge evidenziano che la spesa per il 2018 (non quantificata) trova copertura a valere sugli stanziam. della Miss. 1, Prog. 4, Tit. 1 e della Miss. 1, Prog. 10, Tit. 1 del bil. 2018-2020 (riprogrammaz. di fondi).
	2020		309.643,00*		<b>309.643,00</b>	
	<b>Totale</b>		<b>619.286,00</b>		<b>619.286,00</b>	
2018					L'art. 15 della legge evidenzia che all'attuazione della stessa (oneri non quantificati) si provvede con le risorse del fondo sanitario regionale (riprogrammaz. Di fondi).	
N. 27	2019					
	2020					
	<b>Totale</b>					
	TOT. 2018	512.000,00	3.148.883,41	0,00	<b>3.660.883,41</b>	
TOT. 2019	512.000,00	14.814.752,72	3.600.000,00	<b>18.926.752,72</b>		
TOT. 2020	62.000,00	15.865.305,34	3.600.000,00	<b>19.527.305,34</b>		
<b>Totale gener.</b>	<b>1.086.000,00</b>	<b>33.828.941,47</b>	<b>7.200.000,00</b>	<b>42.114.941,47</b>		

Origine dei dati: dati individuati ed elaborati dalla Sezione di controllo sulla base delle espresse disposizioni normative di carattere finanziario inserite nelle singole leggi regionali.

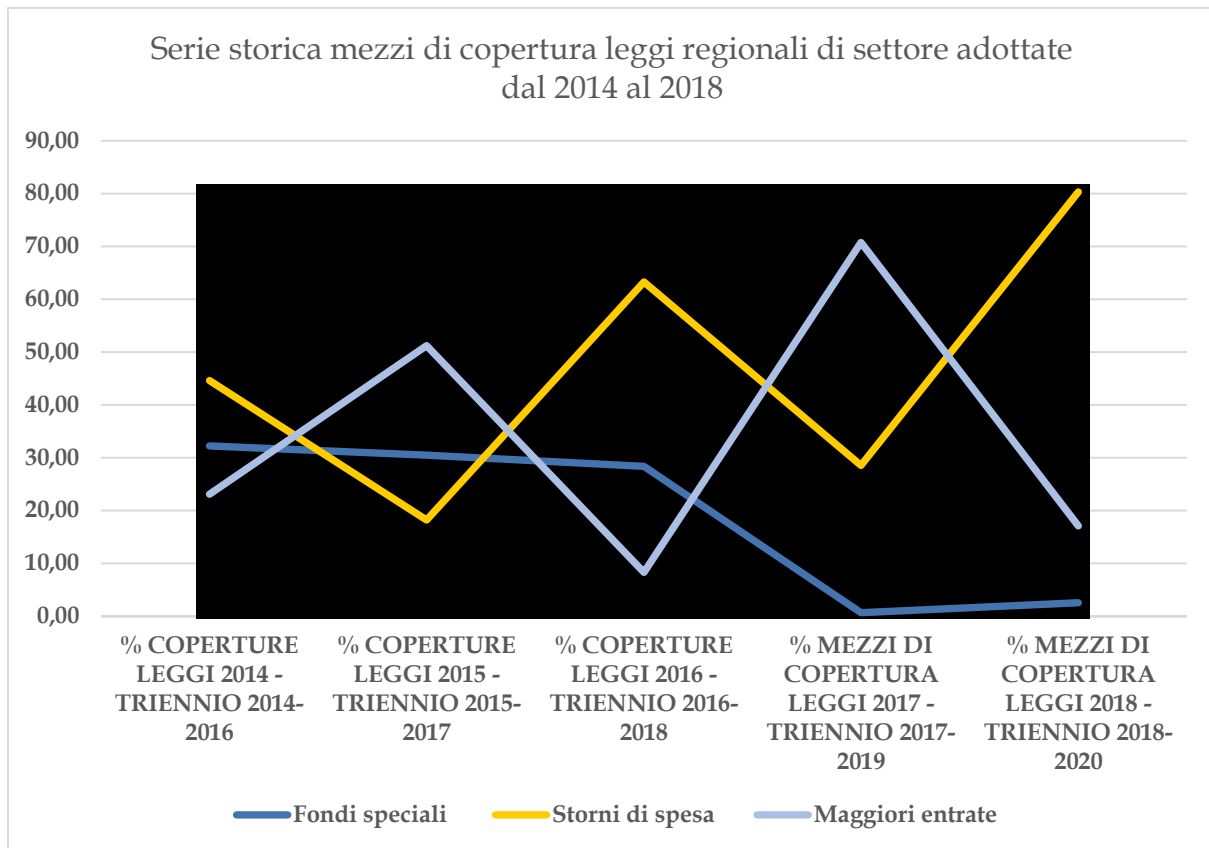


**Tabella 4 – Mezzi di copertura nelle leggi adottate nel 2018 – quadro riassuntivo riferito al triennio 2018-2020 e raffronto negli anni**

	2018	2019	2020	Totale	% 2018 - 2020	% 2017 - 2019	% 2016 - 2018	% 2015 - 2017	% 2014 - 2016
FONDI GLOBALI DI PARTE CORRENTE	512.000,00	512.000,00	62.000,00	1.086.000,00	2,58	0,69	28,37	30,53	32,25
FONDI GLOBALI DI PARTE CAPITALE	0,00	0,00	0,00						
STORNI DI SPESA	3.148.883,41	14.814.752,72	15.865.305,34	33.828.941,47	80,32	28,55	63,31	18,23	44,65
MAGGIORI ENTRATE	0,00	3.600.000,00	3.600.000,00	7.200.000,00	17,10	70,76	8,32	51,24	23,10
<b>TOTALE</b>	<b>3.660.000,00</b>	<b>18.926.752,72</b>	<b>19.527.305,34</b>	<b>42.114.941,47</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Origine dei dati: dati individuati ed elaborati dalla Sezione di controllo sulla base delle espresse disposizioni normative di carattere finanziario inserite nelle singole leggi regionali.

**Tabella 5 - Serie storica dei mezzi di copertura delle leggi regionali di settore adottate dal 2014 al 2018**



Origine dei dati: dati individuati ed elaborati dalla Sezione di controllo sulla base delle espresse disposizioni normative di carattere finanziario inserite nelle singole leggi regionali.



# INDICE

<u>1</u>	<u>Sintesi e Conclusioni</u> .....	5
1.1	<u>Esiti specifici del controllo</u> .....	9
<u>2</u>	<u>I principi metodologici di controllo e di analisi utilizzati dalla Sezione regionale del Friuli Venezia Giulia</u> .....	30
2.1	<u>Aspetti problematici delle leggi settoriali di spesa in relazione alla giurisprudenza costituzionale del 2018</u> .....	36
<u>3</u>	<u>Contenuti ed esiti generali dell'analisi svolta sulla copertura degli oneri finanziari delle leggi regionali promulgate nel 2018</u> .....	40
3.1	<u>Le leggi di spesa prese in considerazione</u> .....	40
3.2	<u>Evidenza sinottica delle modalità di copertura e della loro dimensione finanziaria nel 2018 e nel triennio 2018-2020</u> .....	44

## INDICE DELLE TABELLE

<u>Tabella 1</u>	<u>- Percentuale mezzi di copertura leggi 2018 - triennio 2018-2020</u> .....	46
<u>Tabella 2</u>	<u>- Mezzi di copertura leggi 2018: distribuzione per singolo esercizio finanziario</u> .....	47
<u>Tabella 3</u>	<u>- Oneri finanziari e copertura delle leggi regionali adottate nel 2018</u> .....	52
<u>Tabella 4</u>	<u>- Mezzi di copertura nelle leggi adottate nel 2018 - quadro riassuntivo riferito al triennio 2018-2020 e raffronto negli anni</u> .....	57
<u>Tabella 5</u>	<u>- Serie storica dei mezzi di copertura delle leggi regionali di settore adottate dal 2014 al 2018</u> .....	58

L'istruttoria è stata curata dalla dott.ssa Barbara RIZZI

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA - UFFICIO DISTACCATO DI UDINE

