



Consiglio regionale della Calabria

AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA



e-FOCUS

ORIENTATI A

COSTRUIRE

UTILI

SUPPORTI TEMATICI

e-Focus n. 3
Settembre 2025



Consiglio regionale della Calabria

AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA

La sostenibilità finanziaria della legislazione regionale: analisi delle coperture e delle tecniche di quantificazione degli oneri nelle Regioni, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e del ruolo di controllo della Corte dei conti.

Dirigente

Maria Stefania Lauria

Autrice testo

Francesca Melania Schipani

Segreteria

Giuseppina Fei

30 settembre 2025

Prefazione

La sostenibilità finanziaria della legislazione regionale costituisce, nell'attuale contesto istituzionale, una delle questioni più rilevanti e complesse per il governo responsabile del territorio.

In un quadro normativo in continua evoluzione, caratterizzato da crescenti vincoli di bilancio e da una sempre maggiore attenzione alla qualità della spesa pubblica, il rispetto dei principi di equilibrio finanziario e di adeguata copertura degli oneri legislativi non rappresenta soltanto un obbligo tecnico-contabile, bensì un presupposto essenziale di legittimità, efficacia e affidabilità dell'azione normativa.

Il presente e-focus intende offrire un contributo aggiornato all'esame della disciplina costituzionale e contabile in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali, con particolare riferimento al ruolo di controllo della Corte dei conti.

L'analisi si sviluppa attraverso un percorso metodologico che integra fonti normative, pronunce giurisprudenziali e prassi amministrative, e propone un confronto tra esperienze regionali volto a far emergere criticità, buone pratiche e possibili direttrici di miglioramento.

L'obiettivo è delineare strumenti operativi utili alla redazione e alla valutazione delle relazioni tecnico-finanziarie, nella consapevolezza che ogni legge di spesa rappresenta un impegno verso il futuro e una manifestazione concreta della fiducia nelle istituzioni.

*La Dirigente
Avv. Maria Stefania Lauria*

Sommario

Introduzione	3
1. IL PRINCIPIO DI COPERTURA FINANZIARIA: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	4
1.1 L'articolo 81 della Costituzione	4
1.2 Legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)	5
1.3 Decreto Legislativo n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42)	6
2. REGOLE E STRUMENTI PER LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLE LEGGI REGIONALI	8
2.1 Norma finanziaria	8
2.2 Quantificazione degli oneri finanziari	9
2.3 Relazione tecnica	9
3. LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI CONTROLLO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE	12
4. ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO	15
4.1 La regione Calabria	15
4.1.1 Rilievi della Corte dei conti	16
4.2 Le altre regioni a statuto ordinario	17
5. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA REGIONALI	32
6. CONCLUSIONI	34
 Bibliografia	35
ALLEGATO Checklist operativa per la redazione della norma finanziaria e della relazione tecnica delle leggi regionali	37

Introduzione

Il presente documento analizza il quadro normativo e giurisprudenziale che disciplina la sostenibilità finanziaria della legislazione regionale, con particolare attenzione agli obblighi di quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle leggi di spesa. La prospettiva privilegiata è quella del legislatore regionale, il quale, nell'esercizio della potestà normativa, è tenuto a conformare la propria attività ai principi costituzionali di equilibrio e veridicità del bilancio, sanciti dall'art. 81 Cost. e dalle successive fonti di rango legislativo e regolamentare.

La corretta individuazione dei mezzi di copertura e la predisposizione di relazioni tecniche puntuali non costituiscono meri adempimenti procedurali, bensì strumenti essenziali di responsabilità istituzionale, finalizzati ad assicurare che le determinazioni di spesa deliberate dall'Assemblea legislativa siano effettivamente sostenibili nel tempo. La funzione legislativa regionale si colloca all'interno di un sistema multilivello di coordinamento della finanza pubblica, nel quale il rispetto dei vincoli nazionali ed europei rappresenta condizione imprescindibile per la legittimità e l'efficacia delle scelte compiute.

In tale contesto, i controlli della Corte costituzionale e della Corte dei conti assumono natura complementare rispetto all'attività normativa regionale: i primi garantiscono la conformità delle disposizioni ai principi costituzionali, i secondi vigilano sulla correttezza tecnico-contabile delle coperture individuate. Ne deriva che il legislatore regionale, nel delineare interventi normativi di spesa, deve esercitare congiuntamente autonomia politica e rigore finanziario, così da rafforzare la qualità della legislazione e la credibilità dell'azione pubblica a livello territoriale.

1. IL PRINCIPIO DI COPERTURA FINANZIARIA: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 L'articolo 81 della Costituzione

Nell'ordinamento italiano il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato costituzionalizzato¹ prevedendo il principio del pareggio di bilancio e attribuendo, almeno nelle intenzioni del legislatore, attendibilità e certezza alle modalità attraverso le quali la copertura deve essere assicurata.

Infatti, nel nuovo testo dell'art. 81 Cost., al primo comma, viene recepito il precetto dell'equilibrio finanziario per il bilancio dello Stato, condizionandolo alla considerazione delle diverse fasi del ciclo economico ed ammettendo soltanto in presenza di quelle avverse la possibilità di derogarvi, prevista dal comma successivo, attraverso il ricorso all'indebitamento. La norma costituzionale, nel fare riferimento alla nozione di equilibrio, risulta coerente con le normative europee e gli accordi internazionali del tempo che richiedono di tenere conto del contesto recessivo o espansivo dell'economia nazionale, nonché di situazioni eccezionali e particolari, e non consentono di identificare il rispetto della "regola di bilancio" con il pareggio contabile tra le entrate le spese².

Viene, inoltre, elevato il rango legislativo della legge di bilancio da "formale" a "sostanziale" attraverso la mancata riproposizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.

L'attuale terzo comma dell'art. [81 Cost.](#), pertanto, prescrivendo che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte - ivi inclusa la legge di bilancio in ragione del summenzionato carattere sostanziale - conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che importano nuove e maggiori spese, sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe determinano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese o con nuove o maggiori entrate.

Il sesto comma dell'art. 81 Cost. individua una procedura rinforzata per la definizione del contenuto della legge di bilancio, nonché delle norme fondamentali e dei criteri volti ad

¹[Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale](#)

² La duttilità della disciplina costituzionale è stata valorizzata anche dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte ha infatti affermato che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato come precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze [n. 213 del 2008](#), [n. 384 del 1991](#) e [n. 1 del 1966](#))), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche ([Sent. n. 250/2013](#), punto n. 3.2 del Considerato in diritto).

assicurare l'equilibrio finanziario e la sostenibilità del debito pubblico, consistente nell'approvazione a maggioranza assoluta della relativa legge.

A quest'ultima disposizione è stata data attuazione attraverso la [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#)³, *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”*, che ha avuto un impatto profondo sulle finanze delle Regioni e degli Enti locali.

L'aspetto fondamentale, al fine di non rendere vano il principio costituzionale sancito dall'art. 81, è quello relativo alla “quantificazione degli oneri” che deve essere oggetto, da parte dell'Amministrazione regionale, di peculiare applicazione sia a livello normativo, sia in sede di attuazione, quando è approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri, o minori entrate.

1.2 Legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)

1. La [legge 31 dicembre 2009 n. 196](#) reca un'articolata riforma della contabilità e della finanza pubblica, e costituisce il parametro normativo per compiere la verifica sulla copertura delle leggi regionali di spesa⁴.

Specificamente in ordine alle modalità di copertura finanziaria delle leggi, l'art. 17, al comma 1, dispone che *“in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri”*, e al comma 3 *“i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti”*⁵.

³ Capo IV della l.243/2012 sull'equilibrio dei bilanci regionali e locali.

⁴ Titolo V della l.196/2009- (artt. 17-18-19)

⁵ Il primo comma del citato art. 17, L. 196/2009, elenca tre modalità tipiche di copertura delle leggi statali, ponendole come tassative (“esclusivamente”) nel senso che devono ritenersi le uniche ammissibili: 1) utilizzo

Il comma 6 dell'art. 17 prevede che anche i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) debbano essere corredati, a cura dei proponenti, della relazione tecnica, formulata secondo le modalità esplicitate al comma 3.

Il successivo comma 6-bis, come modificato dall'art. 3 della legge 4 agosto 2016, n. 163⁶, precisa, poi, *“che per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

Ai sensi dell'articolo 19 della Legge n. 196/2009, l'obbligo di copertura finanziaria, si estende anche alle Regioni, le quali, in virtù del principio di unità giuridica ed economica della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione, sono tenute a conformarsi alle medesime esigenze di veridicità, trasparenza e sostenibilità del bilancio pubblico.

Pertanto, ogni disegno di legge, decreto o provvedimento normativo che incida su entrate o spese pubbliche deve essere accompagnato da una relazione tecnica.

La Corte costituzionale ha poi chiarito che le due disposizioni sopra ricordate *“non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica”*⁷.

1.3 Decreto Legislativo n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42)

La finalità principale del [Decreto Legislativo n. 118 del 23 giugno 2011](#) e ss.mm.ii, è quella di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro Enti e organismi strumentali, per assicurare una rappresentazione veritiera e corretta dell'attività amministrativa e di gestione.

degli accantonamenti dei fondi speciali; 2) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; 3) modifiche legislative comportanti nuove o maggiori entrate, nel rispetto comunque della regola che le spese correnti non possono essere finanziate da entrate in conto capitale (divieto della c.d. dequalificazione della spesa).

⁶ [Legge 4 agosto 2016, n. 163](#) “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”

⁷ Corte cost., sentenze n. [26 del 2013](#); n. [176 del 2012](#); n. [115 del 2012](#).

Il legislatore, dopo aver esplicitato all'art. 36 l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale, ha rafforzato il rilievo del principio di copertura, disponendo nella previsione del successivo art. 38, al comma 1, che *“Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”* e, al comma 2, *“Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”*.

L'articolo impone alle Regioni un obbligo di rigore nella programmazione legislativa, evitando provvedimenti privi di sostenibilità economica.

Altro profilo di rilievo per il legislatore regionale è rappresentato dall'introduzione dei principi contabili applicati e degli schemi di bilancio omogenei previsti dal decreto. In particolare:

- ✓ **principio della competenza finanziaria potenziata:** le Regioni contabilizzano gli impegni di spesa in relazione alla loro effettiva esigibilità, con conseguente necessità di coordinare le previsioni normative con i flussi finanziari pluriennali;
- ✓ **obbligo di predisposizione del bilancio consolidato:** responsabilità della Regione non solo per il proprio bilancio, ma anche per quello degli enti e organismi strumentali, con effetti sulla valutazione della sostenibilità delle leggi che incidono su tali soggetti;
- ✓ **introduzione del principio dell'equilibrio** di bilancio complessivo: ogni nuova legge regionale di spesa deve dimostrare non solo la copertura dell'onere, ma anche la compatibilità con i saldi di finanza pubblica, a livello regionale e nazionale;
- ✓ **obbligo di allegare il Documento di economia e finanza regionale (DEFR)** alla legge di bilancio regionale: si rafforza il legame tra programmazione e legislazione di spesa, attraverso la verifica preventiva di coerenza da parte dell'Assemblea legislativa.

Ne consegue che l'attività normativa delle Regioni non può prescindere dall'osservanza dei vincoli introdotti dal D.lgs. 118/2011: una legge regionale che autorizzi spese prive di quantificazione coerente con i principi contabili armonizzati rischia non solo di essere censurata dalla Corte dei conti in sede di controllo, ma anche di incorrere in vizi di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 81 e 117, comma 3, Cost.

2. REGOLE E STRUMENTI PER LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLE LEGGI REGIONALI

2.1 Norma finanziaria

Le leggi regionali che comportino nuovi oneri finanziari devono contenere una specifica norma finanziaria, con l'indicazione della copertura a carico del bilancio regionale, esplicitando la quantificazione degli oneri e riportando l'indicazione degli stanziamenti previsti.

La c.d. norma finanziaria (o con rubriche equivalenti: es. disposizioni finanziarie) di una legge, secondo la prassi consolidata, può essere definita come una "clausola" (articolo), che generalmente viene collocata come articolo a sé stante tra quelli finali, prima della disposizione sull'entrata in vigore della legge o anche, se presenti, delle disposizioni finali e/o transitorie.

Le norme finanziarie sono di due tipi, a seconda che rechino un'autorizzazione di spesa, dove la quantificazione funge come limite massimo di stanziamento per ciascun esercizio (tetto di spesa), ovvero una previsione di spesa, nell'ipotesi che la spesa possa essere soltanto stimata: nel primo caso, oltre il limite individuato si determina un'automatica cessazione di efficacia della legge, senza che sia necessario intervenire ad hoc, anche nel caso si configuri un diritto soggettivo, i cui effetti restano sospesi fin quando non si provveda ad un rifinanziamento della legge. Ovviamente residua pur sempre l'eventualità di scostamenti della spesa dalla previsione iniziale effettuata in sede di quantificazione.

Nella seconda tipologia di norma finanziaria (previsione di spesa), per assicurare la corrispondenza temporale a regime tra l'onere indotto e la relativa copertura occorre introdurre nel testo legislativo una clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedono le previsioni, in forza del disposto di cui all'art. 17, comma 1, della legge di contabilità dello Stato. Il relativo meccanismo consente di attuare misure compensative mediante l'individuazione delle spese da ridurre o delle entrate da incrementare (restando comunque precluso il ricorso ai fondi di riserva o speciali). Tuttavia, le clausole a contenuto finanziario possono disporre anche diversamente, allorquando si riconosca carattere di neutralità finanziaria alla legge. Due sono le ipotesi. La norma finanziaria può recare:

una clausola c.d. di non onerosità, di cui deve essere riscontrata, attraverso adeguata documentazione, la praticabilità in concreto: in difetto celerebbe una mancata copertura;

una clausola di invarianza finanziaria nel caso in cui il provvedimento legislativo detta norme di natura ordinamentale oppure dal medesimo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico

del bilancio, dovendo le amministrazioni interessate provvedere all'adempimento delle funzioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2.2 Quantificazione degli oneri finanziari

La corretta individuazione della copertura finanziaria di una decisione di spesa presuppone un'attendibile quantificazione degli oneri finanziari recati al bilancio pubblico dalla relativa proposta legislativa e costituisce un momento fondamentale all'interno dell'iter legislativo, dato che un'applicazione impropria potrebbe condurre ad una sottostima degli oneri tale che il conseguente difetto di quantificazione, anche soltanto parziale, costituirebbe esso stesso difetto di copertura, in diretta violazione dunque dell'obbligo costituzionalmente sancito dall'art. 81. Nella determinazione quantitativa degli oneri, l'indicazione degli effetti finanziari è da effettuarsi in maniera analitica, ovvero disposizione per disposizione. Anche la definizione temporale dell'onere va effettuata in modo equilibrato, riferendosi perciò al periodo del bilancio pluriennale o comunque fino alla completa attuazione degli oneri e in conformità a quello che la legge richiede in relazione alla tipologia di spesa da effettuare.

2.3 Relazione tecnica

La relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento legislativo ha l'obiettivo di consentire al legislatore di operare una scelta consapevole sulle risorse da distribuire tra progetti concorrenti. È uno strumento che consente di eseguire, attraverso tutti i dati in essa indicati, la verifica della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria.

L'obbligo della relazione tecnica riguarda tutti gli atti di natura legislativa⁸ che comportino oneri finanziari: tuttavia, anche laddove la legge preveda che dalla sua applicazione non debbano discenderne, la dichiarata neutralità finanziaria deve essere dimostrata in concreto, proprio attraverso la relazione tecnica⁹, in considerazione dei sempre più stringenti dettami della Corte dei conti.

⁸ Atti indicati e richiamati dall'art. 17 l. 196/2009

⁹ La copertura deve essere indicata al momento dell'iniziativa legislativa, non essendo, di contro consentita una copertura ex post, atteso che quest'ultima intaccherebbe il presidio a tutela dei saldi di finanza pubblica e la garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. La Corte costituzionale, chiarisce che la copertura non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost., [Sent.n. 192 del 2012](#), punto n. 6 del "Considerato in diritto".

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la [circolare n. 32 del 2010](#) *“Relazione tecnica – adempimenti previsti dalla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17”* ne definisce il contenuto, stabilendo che la suddetta relazione si compone di due parti:

- ❖ **una sezione descrittiva**, che deve contenere i seguenti elementi: a) breve descrizione del contenuto della norma (ambito applicativo e finalità); b) dati e parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri e delle risorse da utilizzare a copertura e le relative fonti; c) metodologia di calcolo utilizzata o modalità di valutazione adottate, qualora non si possano quantificare gli oneri ricorrendo a parametri e misure predefiniti; d) importi annuali per le spese correnti e le minori entrate fino alla completa attuazione delle norme, oppure indicazione degli importi annuali e del presunto importo a regime in caso di oneri permanenti; e) importi annuali e importo complessivo, in relazione agli obiettivi previsti, per le spese in conto capitale. La modulazione da indicare per gli anni considerati dal bilancio pluriennale deve tener conto dell'entità effettivamente realizzabile degli interventi previsti; f) nel caso di contributi pluriennali, occorre fornire indicazione della modalità del relativo utilizzo: contrazione di mutuo o altra forma di operazione finanziaria; g) indicazione della natura dell'autorizzazione di spesa: limite massimo di spesa o onere valutato; h) dati, parametri e metodologie utilizzati per valutare gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto ed indicazione dei criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti;
- ❖ **un prospetto riepilogativo**, che espone per gli anni del triennio preso in considerazione, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni normative, individuando i mezzi di copertura.

Riguardo il contenuto della relazione tecnica, nella circolare si precisa, poi, che è da considerare comunque necessario qualsiasi dato o informazione che risulti utile alla quantificazione degli effetti finanziari, anche se non espressamente indicato dalla L. 196/2009. Per i provvedimenti che non comportano oneri per la finanza pubblica, nonché per quelle disposizioni da attuare con le risorse disponibili a legislazione vigente, la relazione, atteso il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori, dovrà riportare i dati e gli elementi che giustifichino l'assenza di effetti negativi sulla finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. Nel caso di copertura finanziaria mediante la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, occorre fornire, oltre la dimostrazione che le risorse cui si attinge siano in effetti disponibili e non vincolate, anche l'indicazione dei motivi del mancato utilizzo delle

risorse stesse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente. Il contenuto della relazione tecnica deve, quindi, esplicitare il procedimento di costruzione e verifica della quantificazione degli oneri, la coerenza tra gli stessi e il disposto normativo e infine, indicare le risorse finanziarie a copertura degli interventi previsti. L'attività di verifica della coerenza e logicità della relazione tecnica, allegata al progetto di legge, con particolare riferimento all'idoneità dei parametri di calcolo adottati e la corretta utilizzazione del supporto statistico alle stime, si svolge presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, e le Commissioni Bilancio dei Consigli regionali, che si avvalgono dei rispettivi Uffici.

3. LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI CONTROLLO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Il fondamento costituzionale delle funzioni della Corte dei conti va rinvenuto negli artt. [100](#) e [103](#) della Costituzione italiana, i quali attribuiscono all'organo sia funzioni di controllo sulla gestione del bilancio e la tenuta dei conti pubblici, sia funzioni giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica e altre specificate dalla legge.

In coerenza con l'evoluzione del quadro normativo in materia di finanza pubblica, il legislatore nazionale ha introdotto, mediante il [D.L. 10 ottobre 2012, n. 174](#) (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, un nuovo sistema di controlli¹⁰ sulla finanza delle Regioni, affidandone l'attuazione alla Corte dei conti. L'intervento normativo si inserisce nel più ampio disegno di rafforzamento della trasparenza amministrativa e di contenimento dei costi degli apparati politico-istituzionali. In particolare, l'articolo 1, comma 2, del citato decreto attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la funzione di verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali approvate, prevedendo l'obbligo di trasmettere annualmente ai Consigli regionali una relazione informativa concernente:

- ✓ la tipologia delle coperture finanziarie adottate;
- ✓ le tecniche di quantificazione degli oneri previste dalle leggi regionali approvate nell'esercizio precedente.

La relazione, originariamente, era prevista con cadenza semestrale, a differenza dell'omologa relazione riguardante la legislazione statale che interviene ogni quattro mesi.

La Corte dei conti – sezione Autonomie- approva dapprima un documento di interesse regionale riguardante le *“Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.”* – [Deliberazione n.10/SEZAUT/2013/INPR](#).

Successivamente, in considerazione dell'esigenza scaturente dalla normativa e dalla copiosa giurisprudenza costituzionale medio tempore intervenute, la Corte ha aggiornato le suddette

¹⁰ La legittimità di questa forma di controllo assegnata alla Corte di Conti nei confronti di autonomie territoriali è stata affermata dalla Corte costituzionale, «stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse» ([sentenza n. 60/2013](#)).

linee di orientamento, con [Deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR](#), posto che la relazione, che dapprima aveva una cadenza semestrale, viene modificata in relazione annuale, nella quale la vengono esaminate le leggi regionali approvate nel periodo di riferimento. Nello specifico, viene analizzata la morfologia degli oneri finanziari recati dalle disposizioni di legge, l'impatto sul bilancio regionale (quantificazione della spesa) e la individuazione dei mezzi finanziari su cui far gravare gli oneri (copertura in senso stretto).

Il controllo riveste natura collaborativa: nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare la qualità della legislazione onerosa regionale.

La relazione deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi.

In relazione all'invarianza delle leggi regionali la Corte dei conti ha chiarito ripetutamente come sia irrilevante una generica declaratoria di assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto alla sua formulazione: l'irrilevanza finanziaria deve essere dimostrata, sia nell'ipotesi in cui essa sia consacrata in apposita norma finanziaria, sia nel caso in cui la legge nulla preveda in merito alla copertura, così risultando implicita nel testo normativo.

Ciò premesso, si rileva che la Sezione delle autonomie, nell'analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa anno 2023, suggerisce la promozione di iniziative di formazione sul *drafting* delle leggi regionali di spesa, con particolare riferimento alla metodologia dell'elaborazione delle relazioni tecniche, nonché ritiene utile la creazione, all'interno di Consiglio e Giunta Regionale, di strutture tecniche specializzate nelle materie della contabilità pubblica e dell'armonizzazione contabile.

Si riporta, di seguito, una tabella cronologica di sintesi delle principali sentenze della Corte costituzionale sulla funzione di controllo della legislazione regionale:

Anno	Sentenza	Tema principale	Principio affermato
1995	<u>n. 29</u>	Controllo di gestione sugli enti locali	Controllo interpretato come norma di principio, non invasiva dell'autonomia regionale.
1999	<u>n. 181</u>	Controllo finanza regionale	Controllo al servizio di esigenze pubbliche costituzionali; collaborazione con assemblee regionali.
2022	<u>n. 184</u>	Parificazione rendiconto Regione Siciliana	La parificazione è legittima anche dopo l'approvazione legislativa del rendiconto; non incide sulla potestà legislativa.
2024	<u>n. 39</u>	Rendiconto Regione Molise	Corte dei conti può sollevare questioni di legittimità anche dopo l'approvazione legislativa se emergono irregolarità.

4. ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO

Ciascuna regione disciplina le modalità attuative del principio di copertura sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

Si analizza, *in primis*, la regione Calabria in relazione alle modalità di attuazione del medesimo principio, e di seguito, si rappresentano sinteticamente le fonti normative, i rilievi della Corte dei conti e le eventuali soluzioni o prassi adottate dalle Assemblee legislative delle Regioni a statuto ordinario con riferimento alle relazioni tecnico-finanziarie allegate ai progetti di legge.

4.1 La regione Calabria

Nella regione Calabria, la normativa in materia di copertura è anteriore alla riforma costituzionale dell'art. 81. Nello specifico, l'art. 5 della [legge regionale n. 8 del 4 febbraio 2002](#) (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria) è dedicato alle leggi regionali di spesa ed il principio di copertura, previsto all'art. 6, è ribadito all'art. 52 dello [Statuto](#) della Regione Calabria (Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25), che al comma 5, teorizza l'obbligo di copertura delle nuove spese ad opera della legge istitutiva dell'onere.

Inoltre, l'articolo 39, comma 2, dello Statuto ed il comma 2 dell'articolo 63 del [Regolamento interno](#) (Deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005) prevedono che, nel caso in cui un progetto di legge comporti spese a carico del bilancio regionale, la proposta debba essere accompagnata da una relazione tecnico – finanziaria; la medesima regola vale anche per gli articoli aggiuntivi o gli emendamenti che comportino maggiori spese o diminuzione di entrate, secondo quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 93 del Regolamento, che sanziona la mancanza della relazione tecnica, con l'inammissibilità della proposta al dibattito consiliare (art. 64, c. 2).

Inoltre, l'articolo 111 del regolamento interno, al comma 3 prevede, sugli emendamenti concernenti gli stati di previsione, che gli stessi, qualora vengano respinti in commissione, possono essere ripresentati in Consiglio solo se corredati di una relazione tecnico-finanziaria sulla copertura della maggiore spesa o della minore entrata eventualmente prevista.

L'articolo 72 del regolamento interno riguarda l'esame in commissione delle proposte implicanti entrate o spese: devono essere assegnate congiuntamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione bilancio per il parere finanziario.

Sui contenuti e sul ruolo della relazione tecnica, si sofferma, dettagliatamente, l'art. 7 della legge regionale n. 8 del 2002, che ne disciplina l'ampio contenuto, in termini di quantificazione

e qualificazione degli oneri, precisando che vadano in essa indicati anche le modalità e i tempi di attuazione delle procedure, nonché le conseguenze dell'impatto sulla struttura organizzativa regionale della proposta di legge, in linea con le analoghe disposizioni statali.

L'art. 21 della l.r. n.8/2002, regola la costituzione dei fondi speciali per le spese correnti e il fondo speciale per le spese in conto capitale, iscritti nel bilancio di previsione annuale, consentendone l'utilizzo per far fronte agli oneri derivanti da leggi regionali che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio.

Si segnala la redazione della [Guida operativa all'attività istituzionale e legislativa del Consigliere regionale](#), consultabile sul sito istituzionale del Consiglio regionale, che contiene, oltre al modello di Relazione tecnico finanziaria, anche dei modelli di schema di norma finanziaria e di presentazione di emendamenti.

4.1.1 Rilievi della Corte dei conti

La Corte, nelle relazioni annuali, ha sempre segnalato il mancato adeguamento della legge regionale n. 8/2002 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria", art. 5, comma 1, alle disposizioni nazionali, in particolare alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 118/2011, art. 38, c. 1, con riguardo alle coperture degli oneri continuativi.

Di seguito si riportano le criticità evidenziate negli ultimi due anni sulle leggi regionali esaminate:

nell'anno 2023, sono state approvate n. 62 leggi regionali (n. 10 abrogate successivamente), 24 delle quali modificano precedenti leggi regionali: la Corte segnala l'ampio ricorso alla clausola di invarianza o di neutralità finanziaria (n. 39 leggi regionali su n. 62 totali, 62,90%), attraverso l'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali a legislazione vigente, oppure a risorse extra regione (UE, fondi nazionali), o ancora, l'invarianza è affermata quando gli oneri discendenti dalle norme gravano sui bilanci di enti o agenzie regionali; in particolare, per la legge regionali n. 39 "[Disciplina in materia di ordinamento dei Consorzi di bonifica e di tutela e bonifica del territorio rurale.](#)", viene evidenziata la violazione delle garanzie procedurali circa l'approvazione delle leggi direttamente in aula consiliare, che risulta quindi priva del necessario parere finanziario della commissione bilancio;

nella legislazione regionale calabrese dell'esercizio 2024, sono state approvate n. 43 leggi, delle quali 27, escluse le 4 inerenti alla manovra di bilancio, contengono la clausola di neutralità/invarianza finanziaria. La Corte riscontra in merito che, nelle relazioni tecnico-

finanziarie, continuano a verificarsi carenze informative, che non giovano ad una puntuale ricostruzione degli oneri riportati, né motivano la previsione di invarianza finanziaria.

Al fine di fornire una migliore chiarezza ed esaustività delle clausole presenti nelle leggi, la Corte raccomanda e auspica un miglioramento nella redazione delle relazioni tecnico finanziarie che devono essere inclusive dei risvolti contabili e delle principali implicazioni che ne derivano, in modo da garantire l'equilibrio di bilancio.

4.2 Le altre regioni a statuto ordinario

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
ABRUZZO	Art. 27 della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), e Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del 12 ottobre 2010, n. 56/2. In particolare: Il comma 1, dell'art. 27 della legge regionale n. 3 del 2002, individua i mezzi di copertura degli oneri legislativi; Il comma 4, dell' art. 59 del regolamento prevede, tra l'altro, che l'assenza della relazione tecnica- finanziaria possa comportare l'improcedibilità del progetto di legge; art. 97 del regolamento estende l'obbligo della relazione anche agli emendamenti e subemendamenti.	Adeguamento della normativa regionale in materia, in quanto non conforme alle prescrizioni dell'art. 17 comma 6 bis della l. 196/2009 in riferimento alla relazione tecnico finanziaria da redigere anche in presenza di clausola di neutralità finanziaria; aggiornamento dell'intero ordinamento contabile regionale in quanto risulta non in linea con le novità ordinamentali introdotte dal d. lgs. n. 118 del 2011 (rilievo da ultimo ribadito anche dal Collegio dei revisori nel parere al rendiconto 2021); auspicabile che anche all'interno degli assessorati vi siano strutture organizzative dedicate alla quantificazione degli oneri nell'ambito delle singole disposizioni che confluiscono nei provvedimenti di settore di iniziativa della Giunta regionale, e formalizzare un raccordo fra queste strutture e il Consiglio regionale.	La Corte rafforza la disapplicazione delle disposizioni regionali qualora non siano in linea con la normativa nazionale¹¹. Secondo il regolamento regionale i progetti di legge devono essere accompagnati dalla relazione tecnica, redatta dal soggetto che propone la disposizione legislativa recante, oltre alla relazione illustrativa, anche le informazioni inerenti alla tipologia degli oneri finanziari, alla loro quantificazione e alle relative modalità di copertura; e dalla relazione tecnico-finanziaria, predisposta dalla struttura regionale denominata: "Servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio", che assicura il supporto tecnico alla Commissione bilancio ed è deputata a fornire un'ulteriore valutazione dei profili finanziari delle norme proposte. La

¹¹ La Corte costituzionale ha ribadito, con la [sentenza n. 81 del 2023](#) che: *"i principi contabili statali contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi"* (ex multis, sentenze n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
		Nel 2024 sono state esaminate 28 leggi promulgate nel 2024, criticità: <u>non completa adeguatezza delle relazioni tecniche sugli oneri.</u>	prassi dei lavori consiliari ha introdotto un collegamento anche con gli uffici della Giunta regionale e del Servizio bilancio, affinché venga reso un parere preventivo di conformità alle prescrizioni contenute nell'art. 27 della legge regionale n. 3 del 2002
BASILICATA	Legge Statutaria Regionale 17 novembre 2016, n. 1; legge regionale n. 34 del 6 settembre 2001 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Basilicata). In particolare: art. 72, comma 4 dello Statuto della Regione Basilicata, modificato dall'art. 2 L.R. n. 1/2018¹², sull'obbligo della copertura finanziaria; art. 39 comma 2, dello Statuto sulla relazione illustrativa e relazione tecnico-finanziaria; art. 9 della l.r. n. 34/2001 indica le modalità di copertura della normativa onerosa.	normativa contabile parzialmente difforme (lettera c, comma 1 art. 9) dalla sopravvenuta disposizione di cui all'art. 17 l. 196/2009; mancata allegazione della relazione tecnico-finanziaria e scarso grado di accuratezza della stessa, spesso non redatta secondo il modello previsto dalle linee guida regionali; omessa motivazione dell'invarianza o neutralità finanziaria con riferimento alle leggi che non recano nuovi o maggiori oneri; ricorso alla dichiarazione d'urgenza, che si appalesa del tutto ingiustificata per le leggi di approvazione dei rendiconti degli enti strumentali.	Deliberazione del Consiglio regionale n. 1273 del 22 dicembre 1999 che sottopone al parere della Commissione Bilancio e Programmazione ogni proposta di legge che comporti nuovi o maggiori oneri; Delibera n. 218/2019 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con cui è stata istituita una "struttura di missione" al fine dell'esame preliminare degli atti legislativi, della verifica della copertura finanziaria e della corretta quantificazione degli oneri; Delibera n. 44/2017 dell'Ufficio di Presidenza con cui sono state adottate specifiche linee guida per la redazione della relazione tecnico-finanziaria; Delibera n. 122/2022 dell'U.P. che ha approvato un nuovo documento denominato <i>"Linee guida aggiornate per la redazione della documentazione tecnico-illustrativa inerente la tipologia delle coperture finanziarie e le tecniche di quantificazione degli oneri a corredo dell'iter legislativo"</i>

¹²[Legge Statutaria Regionale 18 luglio 2018, n. 1" Modifiche all'art. 54 e all'articolo 72 della legge statutaria regionale 17 novembre 2016, n. 1 "Statuto della regione Basilicata".](#)

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
CAMPANIA	legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37 (Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale) Regolamento di Contabilità regionale del 7 giugno 2018, n. 5 (in BURC n. 40 dell'11 giugno 2018). In particolare: art. 9 della legge regionale n. 37/2017, secondo cui i disegni e le proposte di legge, nonché gli emendamenti ad essi, devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria che indichi le metodologie seguite e gli elementi e i criteri di calcolo impiegati ai fini della quantificazione degli oneri finanziari e che, contestualmente, fornisca una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie ed evidenzi gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi; Capo II artt. 13 ss.. del regolamento interno contiene specifiche disposizioni in materia di verifica della copertura finanziaria dei disegni, delle proposte di legge e degli emendamenti.	Nella II sezione del format di relazione tecnica adottato dalla regione, avente ad oggetto l'indicazione sulla presenza di oneri finanziari presunti e relativa quantificazione, manca la previsione della necessità di tener conto anche degli oneri cd. indiretti eventualmente gravanti, cioè, sulle altre amministrazioni; contenuto della relazione tecnica non adeguato alle informazioni richieste dalla legge nazionale in ordine alla morfologia giuridica degli oneri o alla loro insussistenza, alla individuazione precisa di razionali criteri di quantificazione nonché alla definizione puntuale e chiara delle risorse di copertura; per le leggi munite di clausole di cd. "nullità finanziaria, assenza di documenti esplicativi.	La Campania ha avviato da tempo un'azione complessa di sensibilizzazione sui temi riguardanti, tra l'altro, la redazione delle norme finanziarie presenti nei testi normativi nonché la redazione della relazione tecnico-finanziaria. In tale direzione si segnala l'adozione di un format di redazione della relazione tecnico-finanziaria e di un vademecum di ausilio alla compilazione. Il format prevede una parte introduttiva per le indicazioni generali e quattro sezioni: la prima riporta le caratteristiche delle spese, la seconda le indicazioni sulla presenza di oneri finanziari, la terza riguarda le modalità di copertura degli oneri finanziari, la quarta le eventuali note in ordine al contesto finanziario.
EMILIA ROMAGNA	legge Regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della regione Emilia-Romagna) regolamento interno dell'assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, emanato con decreto del Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2007, n. 1 e ss.m.i.. In particolare:	Normativa non in armonia con i precetti costituzionali e con le prescrizioni del D.Lgs. n. 118/2011, in quanto confligge con i principi di copertura¹³; lacune nei contenuti della scheda tecnico-finanziaria: la Corte invita a corredare i contenuti della scheda tecnico-finanziaria da un sintetico prospetto che offra un'informazione	La Corte ha evidenziato che la normativa nazionale consente ad ogni regione la facoltà di introdurre nei propri ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati con cui disporre modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR (allegato 4/1)¹⁴, e

¹³ La legge regionale n. 40, all'art. 40 ripropone la distinzione tra legge di bilancio e legge finanziaria, in vigore a livello statale fino al 2009.

¹⁴ L'allegato 4/1 ai principi contabili elenca i seguenti documenti di programmazione delle Regioni: a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFR); b) la Nota di aggiornamento del DEFR; c) il disegno di legge di stabilità regionale; d) il disegno di legge di bilancio; e) il piano degli indicatori di bilancio; f) il disegno di legge di

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	art. 48 del regolamento disciplina la scheda tecnico finanziaria in cui sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio.	immediata riguardo alla tipologia di onere (discrezionale, obbligatorio), alla qualificazione della spesa (corrente, di investimento), alla distribuzione temporale dei predetti oneri (spesa occasionale, continuativa, pluriennale).	l'onere di regolamentare le variazioni di bilancio o le modalità ed i limiti di prelievo dai fondi di riserva. In tal senso La Corte ha più volte ribadito che una puntuale regolamentazione a livello regionale di questi strumenti, sia in grado di garantire la migliore efficacia e trasparenza al ciclo di bilancio, anche in termini di effettivo governo del processo decisionale da parte dell'Assemblea legislativa.
LAZIO	regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e s.m.i., che definisce le modalità di inventariazione, classificazione e gestione dei beni; la legge regionale n. 11 del 12 agosto 2020 (Legge di contabilità regionale). In particolare: Capo V della l.r. n. 11/2000, sulla copertura finanziaria delle leggi regionali, artt. 39-43; art. 44 medesima l.r. sull'autonomia del Consiglio regionale, dispone che nell'ambito del bilancio della Regione, il Consiglio regionale, dotato di un bilancio autonomo, adotta il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione adeguandosi ai principi contabili generali e applicati stabiliti dal d.lgs. 118/2011.	Rafforzare la collaborazione tra gli uffici tecnici della Giunta e del Consiglio, affinché anche le proposte di legge e gli emendamenti di iniziativa consiliare siano sempre opportunamente corredati da relazioni tecniche puntuali e dettagliate; assenza della previsione della clausola di neutralità finanziaria o di non onerosità; prestare particolare attenzione all'ammissibilità degli emendamenti, ove privi di una copertura finanziaria opportunamente indicata; stesura confusa dei testi legislativi in talune specifiche materie.	
LIGURIA	Statuto della Regione Liguria, approvato con legge regionale statutaria 3 maggio 2005, n. 1,	Dettagliare maggiormente il ricorso alle riduzioni di spesa dando conto,	Con deliberazione della Giunta regionale n. 992 dell'11 ottobre 2022, è

assestamento del bilancio; g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio; k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	Regolamento Interno In particolare: art. 48 dello Statuto sulla copertura finanziaria; Capo I bis Parte II del regolamento interno sulle procedure di qualità della legislazione¹⁵; art. 82 quater del regolamento rubricato "Scheda tecnico – finanziaria", che prevede l'impossibilità di licenziare da parte della commissione competente, alcun progetto di legge con ricadute di natura finanziaria, sia esso di iniziativa della Giunta che di iniziativa consiliare, se non corredato della scheda tecnica che indica le coperture, i dati e la metodologia utilizzata per la quantificazione degli oneri e le loro fonti.	attraverso dati numerici e analitici, del mancato utilizzo delle risorse originariamente destinate ad altre finalità, nonché specificare la morfologia degli oneri; sulla clausola di invarianza finanziaria, sovente utilizzata dal legislatore regionale, si sollecita ad integrare i termini descrittivi con elementi contabili-analitici; circa le coperture utilizzate, si riscontra, rispetto alle precedenti annualità, il maggior utilizzo di prelievo da fondi speciali/fondo riserva quale metodo di copertura che maggiormente garantisce il rispetto degli equilibri di bilancio.	stato adottato un nuovo Modello di relazione tecnica da presentare a corredo dei disegni di legge e degli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale in sostituzione del modello "Scheda degli elementi finanziari" approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 501 del 29 aprile 2014, modificato dalla DGR n. 1244/2021. L'Amministrazione regionale, facendo proprie le osservazioni della Corte dei conti, ha sensibilizzato gli uffici coinvolti ed ha istituito un'apposita Sezione Intranet, con documenti, linee-guida e momenti formativi. In prospettiva, è prevista altresì la creazione di un applicativo che consenta ai consiglieri di conoscere le disponibilità di bilancio in tempo reale.
LOMBARDIA	legge di contabilità regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione): In particolare: art. 28 della l.r. n. 34/1978 che disciplina la relazione tecnica;	scarsa (o inadeguata) intellegibilità dell'iter logico-giuridico che conduce alla quantificazione degli oneri, nonché, in alcuni casi, alla mancata esplicitazione delle risorse residue disponibili negli stanziamenti indicati a copertura: il ricorso da parte delle varie RT alla formula circa l'asserita "adeguata disponibilità" di un dato stanziamento di bilancio, si limita a dare per scontata e presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, invece, essere	Con la D.G.R. 21 novembre 2014 - n. X/2659 "Approvazione delle linee guida della Giunta regionale per la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria dei progetti di legge regionale ai sensi dell'art. 28 della l.r. 34/78", la giunta regionale ha fornito uno strumento omogeneo e di puntuale fattibilità, approvando rispettivamente uno specifico allegato, denominato Relazione Tecnico-Finanziaria, relativo all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari

¹⁵ Capo I bis della Parte II inserito con deliberazione del Consiglio regionale 10 marzo 2015, n. 10

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
		rappresentata e comprovata analiticamente dalla RT	(Allegato A), una scheda da compilare per le leggi che comportano oneri aggiuntivi in cui indicare risorse a bilancio per la copertura finanziaria (Allegato B), nonché uno specifico allegato relativo all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari degli emendamenti (Allegato C). Per superare le criticità rilevate dalla Corte dei conti negli ultimi anni, la regione Lombardia ha attuato un corso di formazione sulle tecniche di quantificazione della spesa e modalità di copertura finanziaria, svolto da POLIS, ente di formazione di Regione Lombardia e indirizzato a dirigenti e funzionari sia di Consiglio che di Giunta, coinvolti nel procedimento legislativo regionale.
MARCHE	legge regionale 11 dicembre 2001, n. 31 (Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione); Regolamento interno del Consiglio regionale delle Marche; legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3 (Legge di innovazione e semplificazione amministrativa) legge regionale 16 giugno 2022 n. 13 (Variazione generale al bilancio di previsione 2022-2024) In particolare: art.8 l.r. 31/2001 sulle procedure delle leggi di spesa, e comma 2 bis che specifica le strutture organizzative competenti nel caso di proposte di legge di	Migliorare sensibilmente il corredo informativo delle relazioni tecniche che spesso non consentono una completa ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, non pronunciandosi su specifiche disposizioni verosimilmente onerose. L'Ordinamento contabile della Regione Marche, pur richiamando espressamente le finalità di efficientamento e di buon andamento dell'azione amministrativa nonché di miglioramento della qualità degli atti normativi, continua a non precisare gli strumenti per la quantificazione degli oneri da utilizzare nei procedimenti di approvazione delle leggi regionali, né a definirne la	il Consiglio regionale, con l'articolo 18 della deliberazione amministrativa n. 86 del 18 dicembre 2018 (Modifiche al regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'assemblea legislativa regionale delle Marche) ha aggiunto, all'articolo 84 del nuovo Regolamento interno, il comma 4-bis in base al quale la relazione tecnico-finanziaria, aggiornata in ogni elemento, nonché le schede che danno conto dello svolgimento dell'ATN e dell'AIR e dei risultati delle stesse, sono sempre allegate alla proposta della Commissione referente.

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	iniziativa della Giunta, o di iniziativa consiliare; articolo 3 ter, commi 2 e 3, della l.r. n.3/2015 sulla relazione tecnico-finanziaria; art. 3 l.r. n. 13/2022 ha istituito il Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio per il finanziamento delle spese di parte corrente.	morfologia giuridica ("oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamenti al fabbisogno") cui correlare le diverse forme di copertura.	La Regione, nel 2021, ha partecipato al Gruppo di lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale riguardante "la ricognizione sulle prassi applicative e procedure interne adottate dalle Regioni in attuazione del principio di copertura finanziaria delle leggi regionali" e nel programma triennale di attività e di gestione 2022-2024, approvato dal Consiglio regionale (deliberazione n. 27/2021), è stato inserito l'obiettivo di "accrescere la qualità e la completezza della copertura finanziaria delle leggi regionali". In attuazione del citato obiettivo, a seguito della partecipazione al Gruppo di lavoro attivato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, il Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari ha predisposto i nuovi modelli della scheda economica/finanziaria a corredo delle proposte di legge di cui è stata avviata la prima sperimentazione. Nel corso del 2023 il Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari ha proseguito nella sperimentazione dei nuovi modelli della scheda economico-finanziaria a corredo delle proposte di legge e nell'approfondimento in merito alle prassi applicative e alle procedure interne adottate nelle Regioni

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
			riguardo alla copertura finanziaria delle leggi regionali.
MOLISE	Statuto della Regione Molise; Regolamento interno Consiglio regionale; Legge regionale 7 maggio 2002, n. 4, (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise). In particolare: art. 54, rubricato “Autonomia finanziaria”, e art. 56, rubricato “Programmazione economica e finanziaria” dello Statuto; artt. della l.r. n. 4/2002: nn. 5 e 6 rubricati rispettivamente “leggi regionali di spesa” e “copertura finanziaria delle leggi”; art. 9 (Presentazione ed approvazione dei documenti di programmazione e bilancio) e art.12 (Legge finanziaria); art. 29 regolamento interno sull’obbligo della commissione di merito di richiedere il parere alla commissione bilancio in caso di proposte di legge che implicano entrate o spese, allegando tutta la documentazione finanziaria, ossia la relazione dimostrativa della sostenibilità finanziaria dell’iniziativa legislativa predisposta dai servizi della Giunta regionale competenti per materia unitamente al parere del Servizio Bilancio della Giunta regionale.	Struttura dell’ordinamento normativo regionale ancora carente di previsioni specifiche in tema di valutazione dell’onerosità delle leggi e della relativa copertura; le disposizioni dettate in tema di programmazione, bilancio e contabilità non adeguate alle prescrizioni del D. lgs. n. 118/2011¹⁶; utilizzo insufficiente e inadeguato della relazione tecnica; assenza nell’ambito del Regolamento interno del Consiglio di riferimenti specifici e puntuali alle funzioni in tema di valutazione dell’onerosità delle leggi e della relativa copertura (unico riferimento rinvenuto nel Regolamento interno attualmente in vigore è quello di cui all’articolo 29, modificato con la delibera n. 25 del 10 ottobre 2023). Tale criticità produce un depotenziamento dell’obbligo di redazione della relazione tecnica, previsto anche a livello di legislazione regionale.	Nel 2014 la regione Molise ha adottato, con delibera di Giunta n. 172, un format di relazione tecnico-contabile da allegare alle proposte di legge regionale, che deve essere redatto a cura delle strutture regionali interessate nelle specifiche iniziative legislative, al fine di agevolare e consentire una verifica contabile congrua, appropriata ed equilibrata delle leggi regionali di spesa. Dal 2015, in ottemperanza alle prescrizioni di cui all’articolo 9 del Regolamento interno per l’esercizio delle funzioni della Giunta Regionale, approvato con DGR n. 44/2015, le proposte di deliberazione che attengono all’iniziativa legislativa della Giunta o alla sua potestà regolamentare sono integrate dal documento istruttorio, il quale funge da relazione tecnica alla proposta di legge o al progetto di regolamento ed indica la copertura finanziaria. Detto modello ha sostituito, a tutti gli effetti, il precedente del 2014. Il modello in uso non è conforme alle prescrizioni normative in tema di relazione tecnica: non indica dettagliatamente la quantificazione per anno degli oneri derivanti da

¹⁶ L’art. 12 ripropone ancora la distinzione, cessata per lo Stato nel 2009, tra legge finanziaria e legge di bilancio; l’art.9 accorda la precedenza all’approvazione della legge finanziaria a quella della legge di bilancio, con la possibilità, non remota, che la successiva legge di bilancio potrebbe in teoria non contenere più la copertura per poste della finanziaria già approvata.

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
			ciascuna disposizione, sia come minori entrate che come nuove o maggiori spese, né contiene i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione; non indica le fonti e qualunque altro elemento utile per una verifica "tecnica".
PIEMONTE	Statuto legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) Regolamento interno del Consiglio regionale In particolare: art.69 dello Statuto sulle coperture delle leggi di spesa; art. 26 l.r. n.7/2001 che disciplina le modalità tassative di copertura finanziaria delle leggi e il contenuto della relazione tecnica; artt. 34 (sul parere della commissione bilancio) e art. 82 comma 1 (sulla relazione tecnica) del regolamento interno.	Il comma 4 dell'art. 82 del Regolamento interno dispone che, in caso di dubbi sull'ammissibilità dei progetti di legge, la decisione è rimessa alla volontà dell'organo politico, disattendendo la regola, costituzionalmente garantita, della necessaria copertura delle leggi di spesa; l'art. 34 del Regolamento interno del Consiglio regionale consente all'organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione Programmazione e Bilancio: si auspica una modifica dell'articolo; nonostante la previsione di una scheda modello, le relazioni tecnico-finanziarie accompagnatorie delle leggi, in alcuni casi, non sono state in grado di dimostrare l'effettiva disponibilità delle risorse necessarie alla copertura degli oneri previsti. Ciò soprattutto in ragione della mancata allegazione di idonea documentazione giustificativa di supporto; la prassi di spostamento in chiave compensativa di risorse finanziarie da una finalità ad un'altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli	Già dal 2018 la regione aveva dato attuazione al nuovo flusso procedurale legato al monitoraggio degli oneri finanziari, prevedendo, per ciascun provvedimento presentato, sia di iniziativa consiliare, sia di emanazione da parte della Giunta regionale, la compilazione di una relazione tecnico finanziaria iniziale, da redigersi secondo la modulistica predisposta (Deliberazione in merito dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60, modificata dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 dicembre 2020, n. 202, e analoga deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 1-6667, modificata dalla deliberazione della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782). Più precisamente, sono stati inseriti nel corpo della relazione tecnico-finanziaria ulteriori elementi potenzialmente in grado di fornire specificazioni di dettaglio in ordine alla giustificazione della spesa prevista, alla qualificazione della stessa, nonché in ordine ad una più dettagliata motivazione della

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
		stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni, da fornire in sede di relazione tecnica, sui motivi della mancata destinazione delle risorse (ricomprese nelle poste contabili oggetto di riduzione) alle finalità originariamente previste ex lege.	quantificazione degli oneri sottesi all'intervento legislativo posto in essere. A corredo del nuovo modello implementato di relazione tecnico-finanziaria sono state altresì formalmente adottate, con le medesime deliberazioni sopra citate, apposite linee guida finalizzate a orientare i proponenti nella compilazione del modello di relazione in modo maggiormente consapevole. Infine, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 365 dell'8 novembre 2023 e la deliberazione della Giunta regionale n. 27-7627 del 30 ottobre 2023, è stato approvato il nuovo flusso condiviso di monitoraggio e controllo degli oneri finanziari sulle leggi regionali.
PUGLIA	legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli); Regolamento interno del Consiglio regionale In particolare, della l.r. n. 28/2001: art.29 in tema di spese continuative e ricorrenti; art. 34 sul referto-tecnico relativo alla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e relative coperture, sulla predisposizione del medesimo e sul relativo visto degli uffici competenti. Il referto è allegato alla proposta di legge prima dell'inizio dell'esame nella competente commissione consiliare; art. 35 sulla modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali che comportano nuove	modello normativo non pienamente coerente con l'impianto costituzionale in tema di obblighi di copertura (art. 81, comma 3, Cost.), nonché con la normativa statale in tema di oneri permanenti e obbligatori (art. 30 della legge n. 196/2009 e art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011) che prevedono l'obbligo, per ciascuna legge di spesa obbligatoria permanente e incompressibile, di indicare oneri e coperture a regime. L'ordinamento contabile regionale dovrà, pertanto, sul punto, conformarsi al modello introdotto e disciplinato dalle anzidette disposizioni nazionali.	la regione Puglia, con deliberazione 2 ottobre 2018, n. 181 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ha adottato le "Direttive sul processo di quantificazione degli oneri finanziari delle proposte di legge", al fine di dare efficace attuazione a quanto disposto dall'art. 81, comma 3, della Costituzione, dall'art. 19 della l. 196/2009 e dall'art. 38 del d.lgs. 118/2011. In particolare, con la citata delibera è stato approvato un modello di relazione tecnico finanziaria da affiancare al referto tecnico di cui all'art. 34, l. reg. n. 28/2001, da allegare alle proposte di legge di iniziativa

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	o maggiori spese, ovvero minori entrate; art. 46 del Regolamento interno del Consiglio Regionale, sugli emendamenti che comportino aumento di spesa		consiliare. Da ultimo si segnala l'approvazione con D.G.R. n. 1855 del 23 dicembre 2024, del nuovo Regolamento interno della Giunta regionale avente ad oggetto: "Disciplina del procedimento legislativo e regolamentare di iniziativa del Governo regionale". Il provvedimento si propone di aggiornare in modo organico l'intero iter normativo di competenza della Giunta.
TOSCANA	regolamento del 24 febbraio 2015, n. 27 "Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale"; legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008); Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) legge regionale 5 agosto 2021, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021) Legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022). Legge regionale 18 giugno 2025, n. 29 (Fondo speciale per il finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare. Modifiche alla l.r. 1/2015), che disciplina il fondo ex art. 16 della l.r. n. 1 del 2015 coerentemente con le previsioni di cui all'art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, in linea con quanto è previsto dall'art. 17, comma 1, lett. a), della l. n. 196	Dettagliare, in sede di redazione della relazione tecnica, in modo analitico il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma: ciò risulta ancor più necessario nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa; la legge regionale n. 29 del 2025 non prevede una puntuale correlazione tra singolo onere derivante da una specifica proposta di legge e relativa copertura, di cui dare evidenza in un apposito allegato al bilancio regionale: il ricorso, in sede attuativa, a tale allegato, pur se non espressamente richiesto dall'art. 49 del D. lgs 118/2011, potrebbe comportare il vantaggio di consentire l'operatività dell'istituto ex art. 15, comma 3, l.r. n. 1 del 2015, secondo il quale le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate in corso di esercizio per fornire copertura a proposte di legge "non comprese"	Si evidenzia l'impegno profuso dal legislatore regionale a conformarsi alle pronunce della Sezione regionale di controllo.

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	del 2009, viene normato anche il c.d. principio del divieto di dequalificazione della spesa, precludendo l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente. In particolare: art.9 bis della l.r. n. 55/2008 sulla clausola di neutralità finanziaria artt. 125, 138 e 150 del regolamento n.27/2015 sul principio di copertura, sulla presentazione degli emendamenti che dispiegano effetti finanziari, e sulla scheda di legittimità, scheda di fattibilità e altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo della proposta di legge e delle sue finalità; artt. 13-17 della l.r. n. 1 del 2015 contenenti la disciplina di dettaglio in materia di morfologia giuridica, quantificazione e copertura dei nuovi o maggiori oneri; art. 30 della l.r. n. 29/2021, capo VIII "Programmazione e bilancio", Sezione II "Disposizioni in materia di programmazione, che ha sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1 del 2015 recependo, a livello regionale, la nuova disciplina sul monitoraggio dell'andamento degli oneri in sede gestionale e sui presidi correttivi da adottare nei casi di scostamento, in conformità a quanto previsto dalla l. n. 196 del 2009; e art.31 che ha sostituito integralmente l'art. 16 della l.r. n.1/2015, sugli oneri finanziari delle leggi di iniziativa consiliare; artt. 63 e 64 del Capo VIII "Programmazione e bilancio" della l.r. n. 29/2022 che statuiscono, nell'ipotesi di leggi "non onerose", debba essere inserita, in fine dell'articolo del	nell'elenco allegato alla legge di bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura; limitare il ricorso della copertura a legislazione vigente in quanto tale tecnica determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio: questi ultimi vengono costruiti <i>ex ante</i> già scontando gli effetti di norme ancora da approvare.	

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	testo legislativo, la clausola di neutralità finanziaria; art.1 della l.r. n. 29/2025 ha riallocato il fondo speciale di cui all'articolo 16 della l.r. 1/2015: le risorse destinate alla copertura degli oneri delle leggi regionali di iniziativa consiliare non saranno più allocate sul bilancio del Consiglio regionale ma direttamente sul Bilancio regionale.		
UMBRIA	legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria); Il regolamento interno del Consiglio regionale; Nuovo Statuto della Regione Umbria; Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000 (Istituzione del Comitato Legislativo) In particolare: gli artt. della l.r. n.13/2000: articolo 46 che disciplina le leggi regionali di spesa, nel rispetto dei principi dettati dall' articolo 38 del d.lgs. 118/2011; art. 47 stabilisce le modalità con cui è determinata la copertura finanziaria delle leggi regionali che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate; art. 48 sulla relazione tecnica a corredo di proposte legislative di iniziativa della Giunta regionale; art.49 sulle procedure per il raccordo tra strutture dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale per la redazione della relazione tecnica; artt. 34 – 40 Statuto, relativi al sistema delle fonti;	le relazioni tecniche a corredo delle leggi regionali sono insufficienti a chiarire coperture e impatti finanziari; aumentato utilizzo degli accantonamenti iscritti nel fondo speciale destinato alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare, quale mezzo di copertura finanziaria; assenza nell' articolato legislativo della clausola di neutralità finanziaria per le leggi non onerose e carenza, nella relazione tecnica, degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.	Nella regione Umbria la modulistica per la redazione della scheda tecnico finanziaria, predisposta in accordo tra le strutture competenti dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale è contenuta negli Allegati A, B e C alla deliberazione UP n. 201/2017. In Umbria l'ufficio che si occupa di supportare i Consiglieri regionali nella predisposizione della relazione tecnica è la Sezione Analisi e Valutazione politiche pubbliche e assistenza al Collegio dei revisori presso il Servizio Valutazione delle politiche, controllo e Corecom, che cura, tra l'altro, l'istruttoria tecnico-finanziaria e l'assistenza tecnico-finanziaria alla predisposizione della relazione tecnica a corredo delle proposte di legge, degli emendamenti e degli atti amministrativi e l'assistenza alle Commissioni ai fini della verifica e dell'aggiornamento della relazione tecnica a corredo delle proposte di legge. La struttura, formata da tre persone

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	articolo 53 Statuto, concernente le Commissioni permanenti; articolo 61, sulla valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi; art. 61-bis sul Comitato di controllo e valutazione; art. 68 sul regolamento interno della Giunta regionale; artt. 72 - 80, relativi alle risorse, bilancio e patrimonio; art. 81 relativo alla Commissione di garanzia statutaria che, fra le altre competenze, esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.		con profilo giuridico e statistico, intrattiene rapporti informali con gli uffici della Giunta regionale che gestiscono il Bilancio. Inoltre, anche per proposte di legge che hanno costi a carico del bilancio dell'Assemblea legislativa viene predisposta la relazione tecnica con il supporto oltre che della Sezione Analisi e Valutazione politiche pubbliche e assistenza al Collegio dei revisori, anche degli uffici che si occupano del bilancio dell'Assemblea legislativa ovvero la Sezione Bilancio, Ragioneria e trattamenti economici del Servizio Risorse e Sistema informativo.
VENETO	legge regionale Veneto n. 39 del 2001 (Ordinamento contabile e finanziario della Regione) Statuto del Veneto Il regolamento del Consiglio regionale del Veneto, Regolamento regionale 14 aprile 2015, n. 1 (BUR n. 38/2015) In particolare: art.5 l.r. n. 39/2001 sulla copertura finanziaria delle leggi; art. 45 del regolamento interno disciplina l'improcedibilità delle proposte di legge prive di copertura finanziaria; l'articolo 21 dello Statuto disciplina il procedimento legislativo e regolamentare, dedicando i commi 5 e 6 alla copertura finanziaria. Per completezza di informazione si evidenzia la legge regionale Legge regionale 23 dicembre 2022, n. 32, che, al pari delle successive leggi regionali di stabilità e di bilancio, ha confermato la centralità dei	Non è contemplata la previsione di maggiori oneri (e/o minori entrate) a carico del bilancio della Regione e per la maggior parte delle leggi regionali la norma finanziaria si indentifica nella clausola di neutralità finanziaria che prospetta una copertura finanziaria attraverso l'utilizzo di "mezzi interni", rappresentati dalle risorse già contemplate dal bilancio regionale.	In Veneto le RTF sono redatte da Strutture della Giunta regionale; da Strutture del Consiglio (per le norme finanziarie dei pdl d'iniziativa consiliare, nonché per i ddl d'iniziativa della Giunta modificati in sede d'istruttoria). Tra uffici di Giunta e Consiglio vi è un rapporto quotidiano in funzione dell'istruttoria dei progetti di legge, nonché dell'acquisizione periodica di database funzionale alla redazione di report mensili sulla gestione finanziaria del bilancio. Vi è inoltre improcedibilità per i pdl privi di copertura solo nel caso di parere negativo espresso dalla Prima Commissione; e ciò a prescindere dalla presenza o meno della RTF. Per quanto riguarda gli emendamenti, laddove generino effetti finanziari, sono corredati

REGIONE	NORMATIVA	RILIEVI CORTE DEI CONTI	NOTE
	fondi speciali per la copertura degli oneri legislativi sopravvenuti e ha previsto meccanismi di verifica della coerenza finanziaria delle disposizioni approvate dal Consiglio regionale.		di scheda finanziaria che ne attesta la copertura e di sintetica nota sulle relative stime di quantificazione. A completamento degli strumenti e delle procedure, si segnalano le Note di lettura e ricognitive degli impatti finanziari, redatte con riferimento a tutti i progetti di legge: trattasi di strumento consolidato nella prassi dei lavori del Consiglio, utilizzato inoltre quale documentazione di corredo informativo per la Sez. regionale di controllo della Corte dei conti in funzione del referto annuale sulla copertura e sulle tecniche di quantificazione delle leggi regionali.

5. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA REGIONALI

La non perfetta attuazione, da parte delle Regioni, dei meccanismi di copertura sopra descritti ha portato a un nutrito contenzioso costituzionale, principalmente promosso in via principale da parte del Governo.

In un quadro in cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere¹⁷, le regioni non possono sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost., come riformulato dalla l. cost. n. 1 del 2012. Secondo la Corte, l'obbligo di copertura opera direttamente, anche a prescindere dall'esistenza di cosiddette "norme interposte": se anche non ci sono disposizioni di legge ordinaria specifica che guidano nell'assolvimento dell'obbligo di copertura, la Corte avoca a sé la possibilità di sindacare l'adempimento dell'obbligo.

L'operazione di copertura finanziaria deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art. 81 solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare ([sentenza n. 386 del 2008](#));
- b) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) si possa far fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli ([sentenza n. 272 del 2011](#)): il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira;
- c) l'onere e la copertura devono essere contestuali. Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile: la forza espansiva dell'art. 81, comma 4, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, che prevede detto principio, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non siano coerenti con i principi della sana gestione finanziaria ([sentenza n. 192 del 2012](#));

¹⁷ Sent. Corte cost. nn. [18/2013](#), [70/2012](#), [115/2012](#), [106/2011](#), [68/2011](#).

- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura: occorre quantificare analiticamente gli oneri finanziari di un intervento di spesa anche quando si ritenga che l'intervento finanziato non necessiti l'individuazione di risorse ulteriori rispetto a quelle già rinvenibili sul bilancio ([sentenza n.115 del 2012](#));
- e) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione "presunto", non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente ([sentenza n. 70 del 2012](#));
- f) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura: nella [sentenza n. 26 del 2013](#) la Corte precisa che l'individuazione dei mezzi di copertura al momento della redazione ed approvazione del bilancio annuale è consentita solo per le spese continuative e ricorrenti.

La copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (sentenze n. [6/2019](#) e n. [197/2019](#)), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Secondo la Corte, la "irrazionalità", individuata come qualificazione primaria del difetto di copertura, sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni ([sentenza n. 227/2019](#)).

Di recente la giurisprudenza costituzionale ha avviato un percorso di chiarificazione metodologica, volto a definire criteri rigorosi per la verifica della legittimità delle leggi di spesa, in quanto la legislazione regionale tendeva a rinviare genericamente la copertura degli oneri pluriennali ai bilanci futuri, trascurando così i presupposti essenziali dell'obbligo costituzionale di copertura.

In questo contesto, il legislatore regionale è chiamato a un salto di qualità: pianificare con rigore, stimare con precisione e rendere conto delle proprie scelte di spesa. Solo così sarà possibile coniugare autonomia normativa e sostenibilità economica, nel rispetto dei principi costituzionali e nell'interesse della collettività.

6. CONCLUSIONI

L'analisi condotta ha evidenziato come il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali non rappresenti un mero adempimento formale, bensì un elemento sostanziale del processo legislativo. La giurisprudenza costituzionale e l'attività di controllo della Corte dei conti hanno costantemente ribadito che la quantificazione degli oneri e l'indicazione di mezzi di copertura certi costituiscono strumenti di garanzia non solo per l'equilibrio dei conti pubblici, ma anche per la credibilità complessiva delle istituzioni regionali.

Dallo studio delle diverse esperienze territoriali emerge un quadro articolato: se da un lato alcune Regioni hanno introdotto modelli avanzati di relazione tecnico-finanziaria e sistemi di monitoraggio degli oneri, dall'altro persistono prassi carenti, spesso legate a un uso eccessivo delle clausole di invarianza finanziaria o a relazioni tecniche incomplete.

In prospettiva, appare fondamentale rafforzare il raccordo tra organi consiliari e apparati tecnici, al fine di migliorare la qualità delle relazioni tecniche e garantire trasparenza e verificabilità delle coperture. In tale direzione, l'esperienza comparata delle Regioni può costituire un utile terreno di apprendimento e di armonizzazione, in grado di irrobustire l'efficacia e la legittimità della legislazione regionale.

Fonti normative

- Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 5, 81, 100, 103, 117.
- Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.
- Legge 31 dicembre 2009, n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica.
- Legge 24 dicembre 2012, n. 243 – Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.
- Legge 4 agosto 2016, n. 163 – Modifiche alla legge n. 196/2009.
- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 – Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.
- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 – Disposizioni urgenti in materia di finanza degli enti territoriali.

Giurisprudenza costituzionale

- Corte costituzionale, sentenza n. 1/1966.
- Corte costituzionale, sentenza n. 384/1991.
- Corte costituzionale, sentenza n. 213/2008.
- Corte costituzionale, sentenza n. 386/2008.
- Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013.
- Corte costituzionale, sentenza n. 272/2011
- Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012.
- Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012.
- Corte costituzionale, sentenza n. 115/2012.
- Corte costituzionale, sentenza n. 176/2012.
- Corte costituzionale, sentenza n. 26/2013.
- Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013.
- Corte costituzionale, sentenza n. 227/2019
- Corte costituzionale, sentenza n. 81/2023.

Documenti e prassi amministrative

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare n. 32/2010 – Relazione tecnica ai sensi dell'art. 17 della legge n. 196/2009.
- Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR – Prime linee di orientamento.
- Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR – Linee di aggiornamento per le relazioni annuali.
- Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. n. 12/SEZAUT/2024/FRG – Relazione annuale sulla legislazione regionale di spesa.

Legislazione regionale

- Leggi di contabilità regionali, Statuti e Regolamenti interni delle Assemblee legislative regionali.

- Deliberazioni degli Uffici di Presidenza e delle Giunte regionali in materia di relazioni tecnico-finanziarie.

Fonti dottrinali e di approfondimento

- Scanu, G. (2023). *Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria*. Rivista Trimestrale di Diritto Tributario.
- Fondazione Ivano Barberini (2021). *Finanziarie regionali e cooperazione. Mappe, leggi e prospettive*.
- C. Pinelli, *Il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana*, in “Rivista AIC”, 2013.
- G. D’Alberti, *La Corte dei conti e il controllo sulla finanza regionale*, in “Le Regioni”, 2014.
- M. D’Amico, *La copertura finanziaria delle leggi: profili costituzionali e contabili*, Giappichelli, 2016.
- F. Pizzetti, *Bilancio pubblico e Costituzione economica*, Il Mulino, 2020.

ALLEGATO

Checklist operativa per la redazione della norma finanziaria e della relazione tecnica delle leggi regionali

(Documento tecnico conforme all'art. 81 Cost., alla L. 196/2009 e al D.Lgs. 118/2011)

1. Come redigere la norma finanziaria nelle leggi regionali

- ✓ Inserire la norma finanziaria come articolo autonomo, tra gli articoli finali della legge.
- ✓ Inserire i riferimenti ai capitoli di bilancio: Programma e/o Capitolo di copertura degli oneri finanziari indicati nel quadro di riepilogo analisi economico finanziaria.
- ✓ Specificare la tipologia di spesa: corrente/capitale, obbligatoria/ non obbligatoria.
- ✓ Indicare l'importo dell'onere per ciascun esercizio del bilancio pluriennale.
- ✓ Indicare la copertura finanziaria: utilizzo fondi speciali, riduzioni di spesa, entrate aggiuntive.
- ✓ Prevedere clausole di salvaguardia in caso di previsione di spesa non autorizzata: ogni scostamento dovrà essere compensato identificando entrate da incrementare o spese da ridurre.
- ✓ Prevedere clausole di neutralità finanziaria, ove applicabile, con indicazione delle risorse disponibili a legislazione vigente.
- ✓ Verificare la compatibilità con il principio di invarianza finanziaria, se presenti solo disposizioni di carattere ordinamentale, allegando sempre riscontro documentale e relazione tecnica dettagliata.
- ✓ Evitare il ricorso a fondi di riserva o speciali come copertura primaria.

2. Come redigere la relazione tecnica a corredo delle leggi regionali:

2.1 Sezione descrittiva o Relazione illustrativa

- ✓ Descrizione del contenuto normativo, ambito e finalità: descrivere analiticamente il contenuto dei singoli articoli. Anche gli emendamenti sono provvisti di relazione illustrativa.
- ✓ Dati e parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri e delle risorse da utilizzare a copertura e relative fonti.
- ✓ Metodologia di calcolo o valutazione adottata, qualora non si possano quantificare gli oneri ricorrendo a parametri e misure predefiniti.
- ✓ Importi annuali per spese correnti, minori entrate.
- ✓ Indicazione dell'importo annuale e del presunto onere a regime.
- ✓ Indicazione importi annuali e importo complessivo per le spese in conto capitale.
- ✓ Indicazione della natura dell'autorizzazione di spesa: limite massimo di spesa o onere valutato.
- ✓ Nel caso di contributi pluriennali, indicazione della modalità del relativo utilizzo: contrazione di mutuo o altra forma di operazione finanziaria.
- ✓ Dati, parametri e metodologie utilizzati per valutare gli effetti di ciascuna disposizione sui saldi di cassa e sull'indebitamento netto ed indicazione dei criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti.

2.2 Prospetto riepilogativo

- ✓ Tabella con effetti finanziari, derivanti dalle disposizioni normative, per ciascun anno del triennio preso in considerazione, individuando i mezzi di copertura.
- ✓ Coerenza con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).
- ✓ Coerenza con il bilancio pluriennale e con gli strumenti di programmazione.
- ✓ Verifica dell'assenza di effetti negativi sulla finanza pubblica.
- ✓ Esplicitazione del procedimento di costruzione e verifica della quantificazione.
- ✓ Assicurare la coerenza tra oneri, coperture e testo normativo.